la gouvernance de l'éducation

LOGIQUE MARCHANDE OU PROCESSUS POLITIQUE ?

rapport

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

Québec

102-03873/

la gouverne de l'éducation

LOGIQUE MARCHANDE OU PROCESSUS POLITIQUE ?

rapport annuel

SUR L'ÉTAT ET LES BESOINS DE L'ÉDUCATION 2000-2001

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi (L.R.Q., c. C-60, article 9, alinéa c), je vous transmets le rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation sur l'état et les besoins de l'éducation pour l'année 2000-2001.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le ministre d'État à l'Éducation et à l'Emploi,

[illegible]
Québec, décembre 2001

Monsieur François Legault
Ministre d'État à l'Éducation et à l'Emploi
Hôtel du gouvernement
Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément à la Loi (L.R.Q., c. C-60, article 9, alinéa c), je vous présente le rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation sur l'état et les besoins de l'éducation pour l'année 2000-2001.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

La présidente,

Céline Saint-Pierre
Sainte-Foy, novembre 2001

Le Conseil a confié la préparation de ce rapport annuel à un comité composé de :

M. Claude Corbo,
président du comité et professeur de sciences politiques à l'Université du Québec à Montréal;

M^me^ Helene Dumais,
membre du Conseil, enseignante, École primaire Jacques-Buteux, Commission scolaire du Chemin-du-Roy;

M^me^ Ginette Gauthier,
professeure au Cégep de Chicoutimi et chargée de cours à l'Université du Québec à Chicoutimi;

M^me^ Suzanne Girard,
membre du Conseil, directrice principale, Dotation/équité/recrutement, Banque nationale du Canada;

M. Bernard Lajeunesse,
membre du Conseil, directeur général, Commission scolaire Pierre-Neveu;

M^me^ Lucette Mailhot,
directrice générale adjointe, Commission scolaire des Laurentides;

M. Christian Payeur,
directeur, Service Action professionnelle et sociale, Centrale des Syndicats du Québec;

M. William Smith,
professeur au Département de l'éducation à l'Université McGill;

M^me^ Suzanne Bouchard,
coordonnatrice du comité.

table des matières

Introduction 1

Chapitre 1
L'intervention de l'État en éducation du Régime français à nos jours 5

Introduction
1. L'État minimal : le Régime français (1608-1763) 6
2. Une première affirmation de l'État en éducation : le Régime anglais (1763-1840) 6
3. La montée puis le déclin du rôle de l'État : l'Union (1840-1875) 7
4. Le rôle secondaire de l'État en éducation : le siècle de la Confédération (1875-1960) 10
   4.1 De 1875 aux lendemains de la Première Guerre mondiale 10
   4.2 De la grande Dépression à la veille de la Révolution tranquille 12
   Fouillis des structures, des filières, des programmes 13
   Disparités dans la scolarisation et sous-scolarisation 14
5. Le rôle déterminant de l'État en éducation depuis 1960 14
   5.1 Mise en place et consolidation des structures d'organisation et d'encadrement issues du rapport Parent : 1963-1976 15
   5.2 Réévaluation du système scolaire : 1977-2000 16

Chapitre 2
La conjoncture et le rôle de l'État en éducation 21
1. La conjoncture mondiale 22
   1.1 La mondialisation 22
   1.2 La « société du savoir » 23
   1.3 Un questionnement important 24
2. Le contexte fédéral 24
   2.1 L'État fédéral canadien et l'État fédéral américain 26
   2.2 L'intervention fédérale en éducation 26
3. La conjoncture et le gouvernement du Québec (1990-2000) 27
   3.1 Les compressions budgétaires et les réformes administratives 27
   3.2 Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique 27
   3.3 La Politique québécoise de la jeunesse 28
   3.4 Le contexte de la réforme de l'éducation 28
4. Les tendances démographiques, économiques, sociales et éducatives au Québec 28
   4.1 Les tendances démographiques 28
      4.1.1 Le vieillissement de la population 28
      4.1.2 La polarisation de la population dans les grands centres 30
      4.1.3 Une diminution prévisible de la population francophone 31
      4.1.4 Des questions à soulever 31
   4.2 Les tendances économiques 32
      4.2.1 L'importance de l'effort financier du Québec en éducation 32
      4.2.2 L'augmentation des besoins en main-d'œuvre qualifiée 32
      4.2.3 L'instruction, une valeur « économiquement » sûre 34
      4.2.4 Des questions à soulever 34

4.3 Les tendances sociales 34
4.3.1 La transformation de la famille québécoise 34
4.3.2 La diversification des problématiques concernant la jeunesse 36
4.3.3 Une hausse souhaitée de l'immigration 37
4.3.4 Des questions à soulever 37
4.4 Les tendances éducatives 37
4.4.1 Un taux de scolarité toujours en hausse 39
4.4.2 Le décrochage et le retard scolaires en baisse, mais toujours trop élevés 40
4.4.3 Des jeunes de plus en plus nombreux au secteur des adultes 40
4.4.4 L'évolution de l'offre de formation avec les technologies nouvelles 42
4.4.5 L'éducation tout au long de la vie, un enjeu de société 42
4.4.6 Des bastions masculins et des bastions féminins 43
4.4.7 L'éducation, l'enfant pauvre de la recherche 44
4.4.8 Des questions à soulever 44
5. Quelques questions de fond 45

Chapitre 3
Réaffirmer le rôle de l'État en éducation 47
1. Les finalités et les valeurs de l'éducation :
du rapport Parent aux lendemains des États généraux sur l'éducation 48
2. Les tendances et les pressions influençant le rôle de l'État en éducation 52
2.1 À l'échelle internationale 52
2.2 Les tendances et les pressions dans le contexte québécois 56
3. Les orientations déterminantes du rôle de l'État en éducation 58
L'éducation, un bien public 58
L'éducation, une réalité multidimensionnelle 58
L'État, un rôle différencié 58
L'État, une réalité plurielle 59
L'État, le processus politique et l'éducation 59
4. Les fonctions de l'État en éducation dans le cadre du processus politique 60
4.1 L'organisation et l'architecture d'ensemble du système d'éducation 60
4.2 Le financement de l'éducation 64
4.3 La gouverne générale du système d'éducation 67
4.4 Un cadre d'adaptation et de renouvellement des pratiques éducatives 69
4.5 Une fonction publique de vigie et de veille 71

Conclusion 75

Bibliographie 79

Annexe 1 : Tableaux statistiques 84
Annexe 2 : Le rôle et les responsabilités de l'État en éducation :
un rappel de positions antérieures du Conseil 89
Annexe 3 : Liste des personnes et des organismes consultés 94

introduction

Avec le présent rapport sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil supérieur de l'éducation amorce une réflexion sur le rôle de l'État dans le domaine. Cette réflexion s'impose parce que l'évolution de la société québécoise, à l'instar des sociétés occidentales, est de plus en plus tributaire d'un ensemble de forces qui échappent au contrôle étatique. Plusieurs développements majeurs, certains propres au Québec, d'autres se déployant à l'échelle internationale, ont des effets sur le rôle de l'État dans la vie sociale en général et particulièrement dans le domaine de l'éducation. Aussi le Conseil a-t-il voulu approfondir ce phénomène en produisant deux rapports annuels consécutifs sur le sujet. Dans le premier, celui de 2000-2001, il pose les fondements de sa réflexion en analysant le rôle de l'État dans le domaine de l'éducation. Dans le second rapport, celui de 2001-2002, le Conseil s'attardera principalement à dégager des orientations et des priorités en éducation et leurs effets sur le rôle de l'État. La volonté du Conseil de s'engager dans une démarche en deux temps s'explique par l'ampleur et la complexité du sujet abordé. Il suffit de se rappeler quelques événements marquants de l'histoire récente du monde occidental et de la société québécoise pour comprendre que le Conseil, compte tenu de sa mission, ne peut faire l'économie de cette réflexion.

D'abord, à l'échelle internationale, deux ensembles de développements ont dominé les dernières décennies : d'une part, un mouvement vers le désengagement de l'État dans la vie des sociétés et, d'autre part, l'avènement d'une zone de libre-échange entre les États d'Amérique du Nord. Avec le début des années 1980, des pays comme la Grande-Bretagne et les États-Unis amorcent un processus de déréglementation, de privatisation, de désengagement plus ou moins marqué de l'État dans plusieurs domaines de la vie des sociétés. Incarnation de ce mouvement politique, le président américain Ronald Reagan aimait à dire : « Government is not part of the solution, it's part of the problem. » Cette décennie, au cours de laquelle des gouvernements expérimentent diverses mesures de déréglementation et de privatisation aussi bien que des réductions significatives du fardeau fiscal, se termine par un événement d'une portée historique majeure, symbolisé par la chute du mur de Berlin, c'est-à-dire l'effondrement du modèle économique, social et politique préconisé par l'URSS et les pays sous son hégémonie. Pour le courant philosophique et politique du néolibéralisme, l'échec du modèle soviétique est simultanément non seulement la victoire mais surtout la consécration, que certains jugent même définitive pour la suite de l'histoire de l'humanité, du modèle capitaliste du libre jeu du marché encadré par un État de plus en plus invité à la discrétion et à la retenue dans ses actions.

La décennie 1990 pousse fortement à une remise en cause de l'interventionnisme étatique qui, dans les pays occidentaux, s'est généreusement déployé depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les États des pays industrialisés sont très endettés et la récession du début des années 1990 met en lumière la nécessité de rechercher des ajustements susceptibles d'assainir leur situation financière. Les pressions à la réduction des déficits gouvernementaux sont extrêmement fortes et insistantes et elles auront un impact décisif. Évidemment, la recherche, par les gouvernements, de la réduction de leurs dépenses s'accompagne de la réduction, voire de la remise en cause de leurs multiples interventions dans la vie des sociétés et l'abandon de certains programmes en matière sociale, éducative, culturelle. L'importante période d'expansion économique, qui s'amorce au milieu de la décennie, facilite la tâche des gouvernements : les entrées fiscales sont abondantes et elles contribuent à rétablir l'équilibre budgétaire, tout en permettant de réduire le poids des impôts et des taxes; en plus, la baisse du chômage et la prospérité croissante réduisent les attentes sociales appelant l'intervention de l'État.

Un autre type de développement, à l'échelle internationale, vient remettre en question le rôle de l'État dans la vie des sociétés : la libéralisation des échanges commerciaux et la mise en place de grandes aires géographiques de libre-échange – on pense, par exemple, à l'ALENA et bientôt à la ZLEA. Ces ententes remettent en cause, au nom d'une concurrence loyale entre les producteurs de biens et de services, non seulement les interventions des gouvernements en matière de développement économique, mais encore elles visent la libéralisation du commerce dans des domaines réservés depuis longtemps à l'action gouvernementale, à savoir : les services de santé et d'éducation. Le raisonnement est simple : si, à l'intérieur d'une zone de libre-échange comme celle de l'ALENA, la plus fluide circulation possible des produits, des capitaux, des services et éventuellement des personnes entraîne une croissance de la richesse dont bénéficient les consommateurs, pourquoi des domaines comme les services de santé et les services d'éducation seraient-ils indéfiniment soustraits aux avantages que retirent les consommateurs d'une plus grande concurrence et d'un élargissement du marché ? Ainsi, l'État se trouve interpellé à l'égard de domaines d'intervention qui, dans plusieurs pays occidentaux, lui furent volontiers laissés en partage.

Voilà des développements à l'échelle internationale qui se répercutent au Québec et qui exigent, selon le Conseil, une réflexion sur le rôle de l'État en éducation.

Un certain nombre de développements propres à la société québécoise appellent également une telle réflexion.

En premier lieu, il convient de rappeler que le mode actuel d'intervention de l'État en éducation au Québec remonte aux années 1960 et s'est accompagné d'un ensemble de réformes dont l'institution d'un ministère de l'Éducation et du Conseil lui-même. Par l'adoption d'une série de lois et la mise en œuvre d'une panoplie de politiques, les années 1960 ont été l'occasion d'une restructuration à la fois du système d'éducation et du rôle que l'État y joue.

En deuxième lieu, il faut se rappeler qu'au cours des dernières années, à l'instar de plusieurs pays de l'OCDE, le gouvernement du Québec a dû réagir aux énormes pressions de l'extérieur visant à diminuer les déficits budgétaires. Il s'en est suivi, au Québec comme ailleurs, une restructuration des administrations publiques et un questionnement sur le rôle fondamental de l'État dans les sociétés démocratiques, et cela, sous l'influence du courant économique néolibéral qui prône un désengagement certain de l'État au profit de la déréglementation et de la privatisation. Ce contexte nouveau vient légitimer, selon le Conseil, le questionnement sur l'intervention de l'État en éducation et sur les alternatives offertes à la société.

En troisième lieu, au Québec on a assisté, au cours de la dernière décennie, à une baisse marquée des crédits accordés à l'éducation, jumelée à d'importantes réformes qui ont remodelé le paysage des commissions scolaires, des écoles et des collèges d'enseignement général et professionnel de même que des universités. Au milieu de cette décennie, la Commission des États généraux sur l'éducation a mené une vaste opération de consultation publique dont les résultats ont été traduits dans un plan d'action gouvernemental. Le Conseil en a tenu compte pour réfléchir, dans une approche de prospective, sur le rôle que devrait jouer l'État au cours des prochaines années.

En quatrième lieu, certains aspects du système d'éducation québécois interpellent le rôle de l'État. Ainsi, certaines formes d'inefficacité sèment un doute sur la façon dont on fait les choses et la capacité du système à procéder à des adaptations et à des virages estimés nécessaires. Ces interrogations ne sont pas dénuées de pertinence et de légitimité et interpellent l'État en tant que maître d'œuvre du système d'éducation québécois. On ne peut donc échapper à la nécessité de scruter le rôle de l'État en éducation soit pour le renforcer, tout en procédant à des ajustements qui sont nécessaires, soit pour rechercher des arrangements différents, qui permettraient au système d'éducation de mieux répondre à sa mission en accord avec les finalités que lui assigne la société.

La démarche adoptée par le Conseil pour la préparation du présent rapport s'est appuyée, comme cela a été le cas pour les autres rapports annuels, sur une consultation auprès des principaux acteurs de l'éducation, de groupes intéressés au domaine de l'éducation, de même qu'auprès d'un certain nombre d'experts. C'est ainsi que treize organismes ont déposé un mémoire à la suite de l'appel lancé par le Conseil et que les représentants de neuf autres ont été entendus par le Conseil. Ces organismes provenaient de plusieurs secteurs de la société : centrales syndicales, organisations étudiantes, milieux des affaires, administrateurs scolaires, établissements d'enseignement supérieur, parents, groupes de femmes, représentants de l'éducation des adultes. De plus, une vingtaine d'autres personnes, reconnues pour leur expertise dans le domaine de l'éducation ou pour leur connaissance de la scène politique en général ont accepté, à l'invitation du Conseil, de donner leur point de vue sur le rôle de l'État en éducation. Nourri à même l'expérience des uns et des autres, le Conseil a voulu inscrire sa réflexion à la fois dans l'analyse historique de l'intervention de l'État et dans la conjoncture actuelle dans laquelle évolue la société québécoise.

L'analyse du rôle de l'État en éducation s'étale sur trois chapitres. Le premier chapitre, *L'intervention de l'État en éducation du Régime français à nos jours*, vise à mettre en lumière l'influence qu'ont eue, sur la société québécoise, les différents modèles d'intervention étatique dans le domaine de l'éducation depuis la colonisation. Il s'agit d'un retour sur la situation de l'éducation au Québec avant et depuis l'intervention massive de l'État au cours de la période de la Révolution tranquille. Ce chapitre constitue en quelque sorte un point de comparaison en plus d'offrir une perspective d'ensemble fort utile dans une discussion sur le futur rôle de l'État.

Le deuxième chapitre, *La conjoncture et le rôle de l'État en éducation*, est consacré, comme son titre l'indique, à une analyse des influences conjoncturelles sur le rôle de l'État en éducation au Québec. Tant les tendances internationales que sont la mondialisation et l'avènement de la société du savoir que les tendances nationales et provinciales y sont abordées. Le Conseil croit, en effet, que la « chose publique » ne peut désormais être conçue uniquement à partir de considérations strictement nationales et locales. Il y a des mouvements sociaux et économiques à l'échelle internationale qui influent grandement sur la manière dont les gouvernements tant fédéral que provincial jouent leur rôle. À ce jeu de forces extérieures à la société québécoise se superposent un ensemble de tendances démographiques, économiques, sociales, éducatives déjà à l'œuvre dans la société québécoise et qui pourraient aller en s'amplifiant, posant ainsi des défis importants au système d'éducation québécois.

Enfin, le troisième chapitre du rapport, *Réaffirmer le rôle de l'État en éducation*, porte spécifiquement sur le rôle que joue l'État dans le domaine. Le Conseil y expose sa conception du rôle de l'État en éducation, conception basée sur les valeurs de la société québécoise et sur les finalités assignées au système d'éducation. Dans cette section du rapport, le Conseil cherche à mettre en lumière la dynamique par laquelle une société démocratique en vient à prendre des décisions majeures et structurantes concernant l'organisation et la mise en œuvre de son système d'éducation. Il analyse la gouverne de l'éducation en comparant deux types de logiques qui commandent la prise de décision : la logique du marché et celle du processus politique. À chacune de ces logiques est jumelée une conception différente de l'éducation, soit comme un bien privé, soit comme un bien public. Cette approche a permis au Conseil supérieur de l'éducation de proposer un nouvel éclairage sur la gouverne de l'éducation au Québec.

Le Conseil soumet au ministre de l'Éducation, à des fins de débat public, cinq propositions qui, d'une part, mettent en évidence les fonctions essentielles de l'État en éducation et d'autre part, identifient des tâches qui revêtent une nouvelle importance dans la conjoncture présente et future du système d'éducation et de la société québécoise.

chapitre un

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN ÉDUCATION DU RÉGIME FRANÇAIS À NOS JOURS

Introduction

Pour approfondir la réflexion sur le thème du rôle attendu de l'État en éducation, rôle nouveau en regard de celui qu'il joue présentement et depuis près de 40 ans, il sera utile de revoir le rôle historique que l'État a joué en éducation au Québec, particulièrement avant les réformes des années 1960, et quelles ont été les caractéristiques du système d'éducation du Québec avant que ne se transforme, pendant les années 1960, le rôle de l'État en la matière. Cette démarche vise à ce que le nécessaire processus de réflexion se fasse en pleine connaissance de ce qu'a été antérieurement le rôle de l'État et la situation caractérisant l'éducation québécoise avant que l'État n'entreprenne d'y jouer celui que nous lui connaissons depuis une génération.

Pour les fins de ce survol du rôle historiquement assumé par l'État en matière d'éducation au Québec, on peut distinguer cinq périodes successives qui donnent autant de modèles d'intervention de l'État, soit le Régime français, le Régime anglais, la période de l'Union, le début de la Confédération précédant la Révolution tranquille et enfin la période actuelle, de 1960 à nos jours.[1]

1.

1. L'État minimal : le Régime français (1608-1763)

La période du Régime français, depuis la fondation de Québec en 1608 jusqu'au traité de Paris qui sanctionne, en 1763, la Conquête et la cession de la colonie à la Grande-Bretagne, se caractérise par un rôle aussi minimal que possible de l'État en éducation. L'éducation est une entreprise essentiellement privée qui incombe en quasi-totalité à l'Église et aux communautés religieuses. Il n'y a ni législation d'ensemble sur l'éducation ni véritable système d'éducation. L'éducation est conçue comme une affaire privée relevant de la famille et constituant en quelque sorte un prolongement de la mission d'évangélisation de l'Église.

Pendant cette période, l'action de l'État se borne pour l'essentiel à une aide financière irrégulière aux communautés religieuses s'occupant d'éducation, notamment sous forme d'octroi de propriétés foncières. En 1727, l'intendant exige des personnes laïques voulant agir comme instituteurs qu'elles soient acceptées par l'évêque. L'éducation se développe lentement et avec parcimonie, ce qui n'empêche pas l'apparition d'écoles dans les principaux centres urbains et la fondation d'établissement secondaires : Collège des Jésuites (1635) et Petit Séminaire (1659) à Québec, Grand Séminaire (1663) à Québec pour former le clergé. En 1749, le naturaliste suédois Pierre Kalm constate qu'il y a à peu près une école primaire par village animée par le curé, le notaire de l'endroit ou encore des maîtres ambulants. Quelques écoles de métiers apparaissent au cœur de la deuxième moitié du XVII[e] siècle. L'enseignement supérieur se limite à quelques cours de droit et à des cours pour la formation des navigateurs et des arpenteurs. Au moment de la cession de la colonie à la Grande-Bretagne, plus de la moitié de la population est analphabète.

2. Une première affirmation de l'État en éducation : le Régime anglais (1763-1840)

La période du Régime anglais jusqu'à la mise en place du gouvernement de l'Union en 1840, se caractérise par une affirmation plus soutenue du rôle de l'État, et ce, en deux temps partagés par l'adoption, en 1801, de la loi créant l'Institution royale pour l'avancement des sciences.

Dès 1763, dans les « instructions au gouverneur James Murray », le gouvernement britannique évoque la nécessité de pourvoir à l'éducation de la population de la nouvelle colonie dans un but bien précis : « C'est notre intention [...] que tout l'encouragement possible soit donné à la construction d'écoles protestantes[2].» Cela est de nature à préoccuper vivement l'Église catholique. L'Acte de Québec, en 1774, reconnaîtra aux « nouveaux sujets » de la Couronne britannique le droit de conserver leur religion, leur langue et leur droit civil. L'Église poursuit donc de son mieux son travail d'éducation; ainsi, les Sulpiciens ouvrent en 1767 un collège secondaire à Montréal, et des écoles primaires existent grâce à l'initiative de l'Église ou d'individus qui offrent ce service.

Mais l'État manifeste un intérêt certain pour l'éducation. En 1787, le gouverneur, lord Dorchester, crée un comité d'enquête, sous la présidence du juge William Smith, pour identifier les moyens de développer l'éducation. Ce comité, où siègent certains francophones, dépose son rapport à la fin de 1789 et propose la mise en place d'un véritable système d'éducation cohérent et unifié, pour l'ensemble de la population : une école primaire publique et gratuite par paroisse, une école secondaire publique et gratuite par comté et une université non confessionnelle à Québec. Par la voix de l'évêque Jean-François Hubert, l'Église manifeste son opposition à un projet qui comporte la double menace de la protestantisation de la population et de la perte de contrôle de l'Église sur l'éducation.

Il faudra plus d'une décennie pour que le rapport du comité du juge Smith donne des fruits. En 1801, l'Assemblée législative du Bas-Canada, créée par l'Acte constitutionnel de 1791, adopte la Loi de l'Institution royale pour l'avancement des sciences. Cette loi autorise le gouvernement à nommer des commissaires ayant pour mandat de fonder et de gérer des écoles gratuites, d'engager et de payer des enseignants, d'organiser l'enseignement et de désigner des « visiteurs », c'est-à-dire des notables aptes à évaluer le travail qui s'effectue dans les écoles. La majorité francophone et catholique à l'Assemblée législative fait incorporer au projet de loi des amendements pour protéger les écoles confessionnelles privées et pour assujettir la création des écoles de l'Institution royale dans chaque paroisse à la volonté de la majorité. Malgré un très lent démarrage, l'Institution royale réussira à ouvrir des écoles (environ 85 dont une quinzaine dans des paroisses catholiques) et fonctionnera jusqu'aux Rébellions de 1837-1838. L'Église poursuivra, séparément, son œuvre d'éducation et ainsi plusieurs collèges classiques et séminaires seront ouverts.

Les démarches entreprises avec la création du comité sur l'éducation en 1787 et culminant avec la loi créant l'Institution royale marquent une première intervention substantielle de l'État dans le domaine

2. Michel Brunet, Guy Frégault et Marcel Trudel, *Histoire du Canada par les textes*, p. 108.

de l'éducation. L'action de l'État se déploie à travers trois grandes fonctions : une fonction organisatrice ou architectonique, par laquelle l'État s'emploie à concevoir un système d'éducation; une fonction financière puisque des subventions sont attribuées aux écoles fondées en vertu de la loi de 1801; une fonction de gouverne et d'orientation, puisque la loi de 1801 confère aux commissaires de l'Institution royale des compétences quant au choix des enseignants, des manuels, des formes et des contenus de l'enseignement et du contrôle de la qualité par la nomination des visiteurs.

Il faut par ailleurs signaler que l'intervention plus résolue de l'État en éducation, à compter de 1801, s'accompagnera d'un phénomène qui ira en s'amplifiant jusqu'aux réformes des années 1960 : la dualisation de l'éducation québécoise se manifestant par la coexistence d'un système d'éducation franco-catholique et d'un système anglo-protestant.

La deuxième partie du Régime anglais, jusqu'à 1840, est ponctuée d'actions de l'État en matière d'organisation. Les députés franco-catholiques à l'Assemblée législative du Bas-Canada, sensibles aux réticences de l'Église à l'égard de l'Institution royale, veulent néanmoins intervenir dans le domaine de l'éducation pour assurer la formation de commerçants, d'ouvriers et d'agriculteurs compétents. Les volontés de la majorité des députés se heurtent à l'opposition du Conseil législatif et n'ont pas de suites. Au cours de la session de 1823-1824, un comité d'étude de l'Assemblée constate une situation grave d'ignorance en milieu rural, la faible accessibilité des études secondaires et les avantages scolaires dont bénéficie déjà la population anglo-protestante grâce aux écoles de l'Institution royale. Cela nourrit la volonté d'agir des parlementaires et l'adoption, en 1824, de la Loi sur les écoles de fabriques permet au curé et aux marguilliers de chaque paroisse d'utiliser jusqu'à 25 % des revenus de la paroisse pour ouvrir et gérer une école primaire. En 1829, la Loi sur les écoles de syndics est adoptée : dans chaque paroisse, les propriétaires peuvent élire des « syndics », ancêtres des commissaires, pour administrer des écoles primaires et engager les maîtres. L'Assemblée peut aussi subventionner une partie du coût de construction des écoles et le salaire des instituteurs et les frais d'études des enfants pauvres. En 1831, l'Assemblée crée un comité permanent sur l'éducation et en autorise les membres à agir comme visiteurs ou inspecteurs des écoles. Ces législations, dont celle de 1829, permettent une expansion appréciable de l'enseignement primaire franco-catholique; cependant, l'Église manifeste des réticences, et l'aide financière de l'Assemblée doit être votée à nouveau chaque année. La loi de 1829 est reconduite annuellement jusqu'à ce que le Conseil législatif (non élu) y oppose son veto en 1836 en représailles contre le refus de l'Assemblée de voter les traitements des hauts fonctionnaires. À la veille des événements de 1837-1838, les écoles de syndics cessent d'exister. Cependant, l'action de l'Assemblée législative réitère la triple fonction de l'État en matière d'éducation : organisation d'ensemble, financement, gouverne et orientation. Cette dernière composante s'est manifestée en 1832 par l'adoption d'un code scolaire fixant à 190 jours l'année scolaire et exigeant des enseignants des certificats de compétence et de moralité, certificats octroyés à la suite d'examen et de témoignages. En 1836, l'Assemblée adopte une loi autorisant la création d'écoles normales, dont la première ouvre à Montréal l'année suivante.

L'intervention de l'État en éducation s'amorce donc pendant la période de 1801 à 1840. À la fin de la période, en 1836, il y a environ 1 500 écoles primaires accueillant 42 000 élèves. Mais la scolarisation varie considérablement selon le sexe (la moitié des garçons, le quart des filles), la langue (le quart des francophones, la moitié des anglophones), la géographie (à peine le quart des enfants ruraux vont à l'école, près des trois quarts à Montréal) et l'origine sociale. L'enseignement secondaire est essentiellement privé; l'enseignement supérieur se résume aux laborieux débuts de l'Université McGill. La profession enseignante a des conditions de compétence et de travail médiocres, bien que le corps enseignant soit majoritairement laïc. Cependant, il y a une nette dualisation du système d'éducation selon une ligne de clivage linguistique et religieux. L'intervention de l'État est encore tâtonnante et hésitante; elle est notamment marquée par les affrontements entre l'Assemblée législative élue, majoritairement franco-catholique, et le Conseil législatif nommé et le gouverneur anglo-protestant. Cette intervention suit trois axes, un axe d'organisation, un axe de financement et un axe de gouverne et d'orientation. Au cours des deux périodes qui suivent, l'État adoptera les mêmes axes d'intervention, mais avec une intensité très variable.

3. La montée puis le déclin du rôle de l'État : l'Union (1840-1875)

En 1840, la métropole britannique, sous l'inspiration du rapport de lord Durham envoyé à la suite des Rébellions de 1837-1838, impose l'acte d'Union; le Bas-Canada et le Haut-Canada sont unifiés sous une seule Assemblée législative et un seul gouverneur. Il y a une évidente volonté d'assimiler les Canadiens-français. Cependant, les choses évoluèrent différemment. Entre-temps, une alliance politique de réformistes anglophones et francophones permet

d'obtenir en 1848 le gouvernement responsable devant l'Assemblée, et l'évolution politique conduit vers la création, en 1867, de la fédération canadienne où la compétence en matière d'éducation est dévolue aux provinces. Si l'Union prend fin en 1867, des changements majeurs quant à l'intervention de l'État en éducation s'étaleront jusqu'à 1875; c'est pourquoi la troisième période de ce survol du rôle historique de l'État en éducation au Québec prend fin à cette dernière date.

En substance, on peut résumer la période de 1840 à 1875 en regard du rôle de l'État en éducation en disant qu'elle est marquée par une montée d'abord, puis par un déclin significatif ensuite, de ce rôle. La montée du rôle de l'État se manifeste par l'adoption de multiples lois qui mettent en place un système d'éducation, imparfaitement unifié et intégré, dont certaines lignes de force dureront jusqu'à la Révolution tranquille des années 1960. Le déclin du rôle de l'État, amorcé au milieu de la période de l'Union, verra le passage à un système d'éducation massivement dominé par l'Église chez les franco-catholiques et distinct du système anglo-protestant.

Pendant la période de l'Union, se multiplient les législations structurantes en matière d'éducation :

1841 : une loi scolaire crée 22 districts scolaires correspondant aux districts municipaux. Dans chacun d'eux, des commissaires élus ont la responsabilité de construire des écoles aux frais des propriétaires, d'embaucher le personnel enseignant, de gérer les écoles et de faire rapport au conseil du district municipal. Le financement est assuré par les taxes foncières et par des fonds de l'Assemblée législative. Le droit à la dissidence est reconnu à toute minorité religieuse dans un district. Un surintendant (deux à compter de 1842) distribue les fonds de l'Assemblée, contrôle les édifices scolaires, conseille les autorités locales et fait annuellement rapport au gouvernement.

1845 : les districts scolaires sont détachés des districts municipaux, mais les commissaires sont toujours élus; le droit à la dissidence religieuse est maintenu et, à Montréal et à Québec, des commissions scolaires catholiques et protestantes sont créées. Pour financer les écoles, les commissaires locaux ont le choix entre taxe foncière et contribution volontaire. En 1846, la loi rendra obligatoire le recours à la taxe foncière, ce qui entraînera un mouvement de résistance (la « guerre des éteignoirs ») durant plusieurs années.

1846 : création, à Montréal et à Québec, de bureaux d'examinateurs (catholiques et protestants) pour évaluer les candidats à l'enseignement et délivrer un certificat d'aptitudes.

Ces législations mettent donc en place des principes fondamentaux d'organisation scolaire : gestion locale sous la responsabilité de commissaires élus, embauche locale des enseignants, taxe foncière comme base du financement de l'éducation primaire.

1851 : une nouvelle loi crée la fonction d'inspecteur d'écoles sous l'autorité du surintendant de l'Instruction publique. Les inspecteurs doivent visiter les écoles aux trois mois, vérifier les comptes, surveiller le respect des règlements, apprécier la compétence des enseignants et leurs pratiques, dresser des statistiques et expliquer les lois. L'État intervient ainsi dans le contrôle de la qualité de l'enseignement.

1856 : création du Conseil de l'instruction publique qui durera jusqu'à la Révolution tranquille. Le Conseil, formé de 12 à 15 membres nommés par le gouvernement, est doté de pouvoirs réglementaires (sujets à l'approbation du gouvernement) sur les écoles, les écoles normales, la certification des enseignants, l'organisation et la discipline des écoles, le choix des manuels et du matériel didactique. Le Conseil est aussi un tribunal administratif pour les plaintes des enseignants à l'égard des commissions scolaires.

La création du Conseil de l'instruction publique procure ainsi au système d'éducation une autorité centrale unifiée apte à superviser et à orienter l'enseignement, les instruments pédagogiques et la qualification du personnel enseignant.

1868 : Pierre-Joseph-Olivier Chauveau, premier ministre du Québec depuis 1867 et ancien surintendant de l'Instruction publique, fait adopter une loi créant le ministère de l'Instruction publique, dont il devient le premier titulaire. Ainsi, dès les débuts de la Confédération, l'État se dote de l'instrument politique et administratif qui marque sa volonté d'agir de façon intégrée dans le domaine de l'éducation. Cependant, la création de ce ministère suscite de grandes inquiétudes dans l'Église qui cherche à consolider son autorité sur la société et sur l'éducation, et dans les milieux anglo-protestants qui, dans une province très majoritairement franco-catholique, veulent conserver l'autonomie et le contrôle de leur propre système d'éducation. L'existence du ministère de l'Instruction publique sera brève.

Ainsi, la période de l'Union se caractérise d'abord par une plus grande présence de l'État en éducation. Les diverses législations de la période, y incluant l'institution d'un ministère de l'Instruction publique, témoignent d'une volonté de participation des instances gouvernementales à l'organisation, au financement, à l'orientation et à la gouverne de

l'éducation, à côté des commissions scolaires locales et des institutions privées animées par l'Église catholique – par exemple, les séminaires diocésains et les collèges classiques ou l'Université Laval qui naît en 1852 – ou par d'autres groupes privés, ceux qui soutiennent, par exemple, l'Université McGill. Mais, pour l'essentiel, l'action de l'État concerne l'enseignement primaire.

Cependant, les premières années du régime de la Confédération vont amener rapidement des changements significatifs dans le rôle de l'État en éducation. En fait, on assiste à l'affirmation de la volonté de l'Église catholique de prendre en charge un rôle central dans la gouverne et l'orientation du système d'éducation aux ordres primaire, secondaire et supérieur. Pour comprendre ces changements considérables dans le rôle de l'État, il faut revenir en arrière, aux débuts de la période de l'Union.

L'échec des Rébellions de 1837-1838 et l'imposition de l'Union des deux Canadas affaiblissent l'élite laïque libérale et réformiste dont certains chefs de file, comme Louis-Joseph Papineau, prennent la route de l'exil. Des dirigeants plus modérés, au premier chef Louis-Hippolyte Lafontaine, acceptent de participer au gouvernement dans le cadre, décrié par plusieurs, de l'Union. Parallèlement, l'Église catholique, particulièrement à Montréal sous l'énergique direction de l'évêque Ignace Bourget, saisit l'occasion de s'affirmer plus vigoureusement. À compter de 1837, les évêques font appel à des communautés religieuses françaises, notamment celles qui font œuvre d'enseignement : ainsi, les Frères des écoles chrétiennes arrivent en 1837 et les Jésuites, qui fonderont le Collège Sainte-Marie en 1848, acceptent dès 1842 l'invitation de Mgr Bourget. En 1843, l'épiscopat entreprend des démarches pour que le gouvernement rétrocède à l'Église les biens des Jésuites dont il a la garde depuis 1800, et ce, pour permettre à l'Église de les utiliser à des fins d'éducation. Dès 1845, les évêques se disent prêts à constituer une université catholique. En 1851, Mgr Bourget presse ses collègues évêques d'accélérer le processus de création d'une université catholique provinciale de crainte que les libéraux ne s'emparent de l'idée. La même année, le premier concile provincial des évêques adopte un décret signifiant l'intention de l'Église de tout mettre en œuvre pour doter les catholiques canadiens-français d'un ensemble d'établissements confessionnels de formation secondaire et supérieure.

C'est qu'un conflit idéologique et politique majeur prend forme à compter de la fin des années 1840 entre l'Institut canadien de Montréal, fondé en 1844 et qui épouse de plus en plus les thèses radicales de Papineau, revenu d'exil, et le courant ultramontain, dont les évêques Bourget et Laflèche sont les principaux dirigeants. Les ultramontains refusent tout compromis entre le catholicisme et les idées modernes, favorisent la suprématie du religieux dans l'organisation de la société et veulent que la société québécoise se gouverne, notamment en éducation, selon les principes du catholicisme. Ce conflit idéologique déborde évidemment dans la sphère politique et influence progressivement la façon dont l'État intervient en éducation.

En 1869, l'Assemblée législative du Québec adopte une loi modifiant significativement le Conseil de l'instruction publique : celui-ci comptera 14 membres catholiques, dont 5 clercs, et 7 protestants; surtout, il crée, au sein du Conseil, deux comités confessionnels, un catholique et un protestant, chacun responsable des affaires éducatives de la communauté religieuse qu'il représente. Sur une toile de fond faite des affrontements continus entre Mgr Bourget et l'Institut canadien de Montréal, les ultramontains poursuivent leurs pressions pour orienter l'évolution de la société. Survient alors, en 1875, une modification législative d'une très grande importance pour le rôle de l'État en éducation. Le gouvernement conservateur au pouvoir sous le premier ministre Boucher de Boucherville fait adopter une loi abolissant le ministère de l'Instruction publique afin, dit-on, de soustraire l'éducation aux influences politiques; le ministère est remplacé par le département de l'Instruction publique à la tête duquel se trouve un fonctionnaire (et non plus un ministre) nommé par le gouvernement, c'est-à-dire le surintendant de l'Instruction publique. La réforme législative touche aussi le Conseil de l'instruction publique. Les deux comités catholique et protestant sont maintenus, bien que leur composition soit modifiée; ainsi, le comité catholique se compose désormais de tous les évêques du Québec et d'un nombre égal de membres laïcs nommés par le gouvernement mais, seuls les évêques peuvent se faire remplacer en cas d'absence. Le surintendant et le département de l'Instruction publique effectuent les mandats que leur attribuent le Conseil et ses deux comités et en appliquent les décisions; en pratique, seules les décisions des comités confessionnels comptent puisque le Conseil de l'instruction publique ne se réunit que rarement. En fait, le Conseil ne tient aucune réunion entre 1908 et 1960.

La réforme de 1875 entraîne pour l'éducation québécoise et pour le rôle de l'État en cette matière des conséquences considérables. Le système d'éducation se scinde en deux sous-systèmes distincts et pratiquement étanches l'un par rapport à l'autre, le système franco-catholique et le système anglo-protestant, chacun dirigé dans les faits par un comité

confessionnel. La fonction de gouverne et d'orientation du système d'éducation passe des mains de l'État à celles des comités confessionnels du Conseil de l'instruction publique; dans le cas du système franco-catholique, le pouvoir sur l'éducation primaire publique appartient à toutes fins utiles à l'Église par l'action des évêques siégeant au comité catholique. Par les séminaires diocésains et les collèges classiques dirigés respectivement par les évêques et des communautés religieuses, l'Église a la mainmise également sur l'enseignement secondaire. Quant aux universités, les anglophones (McGill et Bishop's) sont des établissements privés et la francophone Laval, une institution relevant de l'Église. Ni l'enseignement secondaire, ni l'enseignement universitaire ne sont pour l'essentiel des services publics relevant de l'autorité gouvernementale. Quant au financement, il est assumé par les parents, par la taxe foncière, par l'Église; les subventions gouvernementales n'en constituent qu'une faible portion (20 %).

Ainsi, les premières années de la Confédération sont marquées par un déclin important du rôle de l'État en éducation. L'abolition du ministère de l'Instruction publique et son remplacement par un département dirigé par un fonctionnaire et, surtout, la nouvelle composition du comité catholique du Conseil de l'instruction publique, à compter de 1875, signifient un retrait de l'État au profit de l'Église qui exercera donc, jusqu'aux années 1960, sa domination sur l'essentiel de l'éducation primaire, secondaire et universitaire des franco-catholiques. Le système est ainsi massivement « privatisé ». Et quand le gouvernement libéral des années 1960 voudra instituer, comme le lui recommande le rapport Parent, un ministère de l'Éducation et un Conseil supérieur de l'éducation, le premier ministre Jean Lesage devra s'engager dans de délicates négociations avec l'épiscopat pour que les évêques acceptent de se dessaisir des pouvoirs qu'ils exercent depuis 1875. De même, seul le retrait de l'Église permettra, pendant la Révolution tranquille, de constituer un système complet d'éducation publique à l'enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire.

4. Le rôle secondaire de l'État en éducation : le siècle de la confédération (1875-1960)

Presque un siècle – précisément 89 ans – s'écoule entre l'abolition du ministère de l'Instruction publique en 1875 et la création du ministère de l'Éducation en 1964. Pour les fins du présent survol, on peut diviser ce quasi-siècle en deux périodes allant respectivement de 1875 aux lendemains de la Première Guerre mondiale et des années 1920 à 1960. Le point de rupture, les lendemains de la Première Guerre mondiale, correspond au passage du Québec à une société majoritairement urbaine – situation constatée lors du recensement de 1921 – et aussi à l'irruption, dans la société québécoise, de puissantes forces de modernisation : la croissance de l'industrialisation, l'automobile, la radio et le cinéma, etc.

4.1 De 1875 aux lendemains de la Première Guerre mondiale

Depuis l'abolition du ministère de l'Instruction publique en 1875, le pouvoir politique est mal outillé pour intervenir en éducation. En fait, il manque à la tête du système une autorité centrale reconnue et clairement mandatée. Le Département et le surintendant de l'Instruction publique existent bien ; cependant, pour tout ce qui concerne l'enseignement public primaire, ils sont les exécutants des orientations et des décisions arrêtées par les comités confessionnels du Conseil de l'instruction publique. Le secondaire, chez les franco-catholiques, relève directement de l'Église et des communautés religieuses animant les collèges et les séminaires; une première forme d'intégration du secondaire s'établit par l'intervention de la Faculté des arts de l'Université Laval qui contrôle l'accès au baccalauréat ès arts couronnant les études secondaires. Par ailleurs, le recensement fédéral de 1891 établit que le Québec est la province comptant la plus importante proportion d'analphabètes dans sa population (30 %, contre 7 % en Ontario). Pourtant, l'industrialisation croissante de l'économie requiert de plus en plus une main-d'œuvre minimalement scolarisée. La pression croît quant à la nécessité de renforcer le système d'éducation.

Lors de la campagne électorale de 1897, le Parti libéral promet d'apporter des réformes au système d'éducation. Une fois porté au pouvoir, le gouvernement du Parti libéral soumet à l'Assemblée législative un projet de loi prévoyant la création d'un ministère de l'Instruction publique et d'autres réformes : création d'inspecteurs généraux, obligation pour tous les enseignants, y compris les clercs et les religieux, de détenir le brevet d'enseignement, choix par le ministre des manuels parmi la liste approuvée par les comités confessionnels. Le projet de loi se heurte à l'opposition des milieux conservateurs et de l'Église qui en appelle même au Vatican. Malgré l'intervention du Vatican et du premier ministre fédéral, Wilfrid Laurier, le gouvernement maintient son projet. La loi est bloquée au Conseil législatif (chambre haute non élue de la Législature du Québec) et meurt. En 1899, le gouvernement revient à la charge avec un nouveau projet de loi précisant davantage les pouvoirs de l'État en

éducation – par exemple : nomination et destitution des inspecteurs d'écoles, uniformisation des manuels utilisés dans les commissions scolaires pour autant qu'ils figurent sur la liste des manuels approuvés par les comités confessionnels du Conseil de l'instruction publique, etc. – mais sans la création d'un ministère. En 1908, le gouvernement libéral de Lomer Gouin reconsidère l'idée de créer un ministère de l'éducation; mais, encore une fois, l'opposition de l'Église fait avorter l'idée. Ainsi, face à des gouvernements manifestant des velléités d'exercer plus fermement leur compétence en éducation, notamment par un ministère, l'Église résiste et refuse de se laisser déposséder des pouvoirs qu'elle a conquis en 1875.

La querelle autour de la question de l'instruction obligatoire illustre aussi les limites de l'action de l'État en matière d'éducation. Dès 1876, le futur premier ministre Honoré Mercier évoque la nécessité d'une loi fixant l'obligation scolaire. En 1901, un projet de loi imposant aux enfants de 8 à 13 ans un minimum de 16 semaines d'école par année échoue. La Ligue de l'enseignement propose, à compter de 1902, l'instruction obligatoire et gratuite. L'Église et les milieux conservateurs s'opposent au principe d'une telle loi en agitant le spectre de l'« école laïque » (comme la conçoit la France à la même époque) et en invoquant le principe selon lequel l'éducation relève du « droit naturel » des parents que l'État ne saurait légitimement contraindre en cette matière. Pourtant, la scolarité est déficiente : en 1910, à peine 4 % des franco-catholiques atteignent la 5e année du primaire (fréquentée de façon universelle chez les anglo-protestants) et 1 % la 7e année. Tout ce qui existe, c'est une loi qui, à compter de 1907, prescrit que les enfants doivent savoir lire et écrire avant d'aller travailler. Ce n'est qu'en 1943 que sera adoptée une loi rendant obligatoire la fréquentation scolaire jusqu'à 14 ans.

Pendant la période allant de 1875 à la fin des années 1920, l'intervention de l'État en éducation est donc très limitée. Ainsi, au titre du financement, en 1929 la contribution directe du gouvernement est de l'ordre de 4 M$ sur un budget de 32 M$; plus de la moitié du budget provient des taxes foncières prélevées par les commissions scolaires (17 M$). L'Église et les établissements secondaires et supérieurs qu'elle anime fournissent environ 10 M$. L'État joue un rôle au titre de contrôle de la qualité par le passage récurrent de ses inspecteurs dans les écoles publiques (mais non les établissements privés) et par sa participation à la formation et à la certification des enseignants (1898 : Bureau central d'examinateurs pour la certification). Mais, pour l'essentiel, l'organisation, la gouverne et l'orientation de l'enseignement, chez les franco-catholiques, relèvent de l'Église, soit par le biais du Comité catholique du Conseil de l'instruction publique qui régit l'enseignement public primaire (et les débuts du secondaire), soit par le biais des établissements secondaires et supérieurs qu'elle contrôle.

Il y a pourtant un domaine de l'éducation où, à compter de la fin du XIXe siècle, l'État intervient et exerce son action selon les trois axes d'organisation, de financement, et d'orientation. En effet, le gouvernement constitue progressivement un réseau d'écoles professionnelles et techniques qui ne relèvent pas du Conseil de l'instruction publique et de ses comités confessionnels, mais de divers ministères, et qui sont dirigées et financées par l'État : écoles de laiterie et d'agriculture (1892), écoles techniques (Montréal et Québec en 1907, Shawinigan en 1911, Trois-Rivières en 1918, etc.). En 1910, le gouvernement assure la création de l'École des Hautes Études Commerciales à Montréal. En 1922 et 1929 respectivement, il crée une école des beaux-arts à Montréal et à Québec. Ainsi l'initiative de l'État et son intervention en éducation trouvent un terrain qui échappe au contrôle de l'Église et des intérêts privés, et élargissent le système d'éducation et l'adaptent aux besoins d'une économie de plus en plus manufacturière et industrielle. L'enseignement technique et professionnel sera, jusqu'à la Révolution tranquille, le seul domaine de l'éducation où l'État assumera l'ensemble des responsabilités d'organisation, de financement, de gouverne et d'orientation.

Durant la première partie du siècle de la Confédération, il n'y a donc pas une autorité centrale unifiée à la tête du système d'éducation québécois. Par ailleurs, on peut relever un certain nombre de caractéristiques de ce système :

– Il n'y a pas un, mais deux systèmes d'éducation au Québec : le système franco-catholique et le système anglo-protestant. On pourrait même ajouter qu'il y a, dans le système franco-catholique, deux sous-systèmes : un sous-système pour les garçons, un autre pour les filles.

– Le système anglo-protestant est relativement simple : primaire de sept ans, secondaire de quatre ans qui donne accès aux universités, selon un modèle généralement répandu dans les autres provinces du Canada. Bien qu'il existe des établissements privés, il est possible de se rendre jusqu'à l'université en fréquentant l'école publique gratuite et mixte.

– Le système franco-catholique est beaucoup plus complexe. Le primaire, à compter de 1888, atteint huit ans ; mais, aussi tard qu'en 1926, 94 % des

élèves quittent après la 6e année, ce qui indique une sous-scolarisation. En 1929, on ajoute la possibilité d'effectuer jusqu'à 11 années d'études au secteur public, comme chez les anglo-protestants, mais sans accès direct aux facultés universitaires. Depuis 1923, les 7e et 8e années du primaire offrent des options (agricole, commerciale, industrielle, ménagère). Chez les franco-catholiques, le secondaire se développe, mais d'une façon très compliquée selon des filières distinctes, étanches et sans passerelles des unes aux autres. Il y a le secondaire « noble », le cours classique dispensé par des établissements dirigés par les communautés religieuses (collèges) ou par l'épiscopat (séminaires), sans équivalent dans le secteur public, et donnant accès à toutes les facultés universitaires. En plus, il y a des établissements industriels, commerciaux, des écoles de métier, des « académies », etc., offrant autant de programmes divers et non coordonnés et privant de l'accès à l'université, à moins de faire un long détour par le cours classique. Le secondaire franco-catholique est peu élaboré au public, élitiste et coûteux au privé; plein de culs-de-sac sans débouchés et sans beaucoup de possibilités de réorientation.

– Dans le système franco-catholique, l'enseignement secondaire est aussi différent selon les sexes et, chez les filles, différent selon les classes de la société. Pour les filles d'origine modeste, il y a le programme des « écoles ménagères » les préparant aux rôles d'épouse et de mère versées dans les arts domestiques avec, en milieu rural, des connaissances agricoles. En milieu urbain, il y a aussi des écoles de métier (p. ex. : en coiffure) ou des établissements privés préparant au travail de bureau (*Business schools*). Pour les filles d'origine sociale supérieure, le cours classique n'est disponible qu'à compter de 1908. Il y a aussi, à compter de 1916, un cours « lettres-sciences » correspondant aux quatre premières années du cours classique et pouvant déboucher sur la suite du cours classique, les écoles normales, les cours d'infirmière dispensés par les hôpitaux ou les écoles commerciales.

– L'éclatement du système d'éducation se manifeste aussi dans les conditions de travail des enseignants et des enseignantes. La féminisation et la cléricalisation du corps enseignant exercent une pression à la baisse sur les conditions d'emploi. Ainsi, dans le secteur public, les hommes sont beaucoup mieux payés que les femmes et les instituteurs anglo-protestants mieux rémunérés que les franco-catholiques. Cela tient en partie à l'inégalité de richesse des commissions scolaires responsables de l'embauche et de la gestion du personnel enseignant.

Ainsi, à la fin des années 1920, on observe au Québec un système d'éducation éclaté, différent selon les communautés linguistiques et les sexes, où de multiples autorités interagissent et où les établissements et les programmes d'études s'élaborent de façon non coordonnée et non planifiée. L'État intervient, mais de façon secondaire; l'Église et les groupes privés jouent un rôle considérable.

4.2
De la Grande Dépression à la veille de la Révolution tranquille

Ces grandes caractéristiques du système d'éducation québécois n'iront qu'en s'accentuant durant la période qui mène à la Révolution tranquille.

Tout au long de la période, l'autorité en matière d'éducation reste éclatée. Si le Conseil de l'instruction publique demeure en dormance – car il ne tient aucune réunion plénière entre 1908 et 1960 – ses comités confessionnels catholique et protestant sont actifs et régissent une partie du système d'éducation : l'enseignement public primaire et secondaire franco-catholique et anglo-protestant. L'enseignement secondaire privé relève de l'Église catholique et de ses communautés religieuses (séminaires, collèges classiques, couvents pour filles) et aussi des universités Laval et de Montréal qui décernent aux finissants du secondaire, satisfaisant aux examens qu'elles prescrivent, le baccalauréat ès arts qui ouvre les portes de toutes les facultés. En marge du réseau des collèges privés apparaissent de multiples établissements secondaires également privés (p. ex. : les *Business schools*). Les universités elles-mêmes sont des organismes privés pleinement autonomes. L'État ne contrôle directement que les écoles de métier, les écoles techniques et les écoles supérieures spécialisées (p. ex. : les écoles des beaux arts, les conservatoires); entre 1940 et 1960, il se crée une quarantaine d'écoles de métiers et d'instituts techniques à l'initiative du gouvernement. L'autorité bien partielle de l'État en matière d'organisation du système d'éducation s'exerce à travers une pluralité de mécanismes et d'instances : le Département et le surintendant de l'Instruction publique sont des organismes gouvernementaux, mais placés sous l'autorité et la direction des comités catholique et protestant du Conseil de l'instruction publique, plusieurs ministères du gouvernement (p. ex. : le Secrétariat de la province, le ministère de l'Agriculture) dirigent des écoles spécialisées. En 1946, le gouvernement fait approuver par l'Assemblée législative la création d'un ministère de la Jeunesse et du Bien-être social, qui rapatrie un certain nombre de responsabilités en matière d'éducation (dont l'enseignement professionnel et technique et les bourses d'études). Ce ministère sera le noyau autour duquel le gouvernement libéral des années 1960 construira le ministère de l'Éducation. Cependant, jusqu'à 1964,

il n'y a aucune autorité gouvernementale unifiée et intégrée responsable de l'ensemble du système d'éducation québécois.

L'action de l'État en matière d'éducation se fait davantage sentir dans l'ordre du financement. La Grande Dépression des années 1930 s'avère désastreuse pour le financement de l'éducation; par exemple, les travaux de construction de l'Université de Montréal sont interrompus, le chantier est en quelque sorte mis sous emballage et l'armée envisagera même de l'utiliser à ses propres fins pendant la guerre ! La situation des commissions scolaires directement responsables de l'enseignement public primaire et secondaire est très difficile : 40 % des quelque 1 800 commissions scolaires sont en déficit récurrent. En 1945, le gouvernement fait adopter une loi pour assurer le progrès de l'éducation qui lui permet d'accroître son aide financière aux commissions scolaires. Toutefois, il impose la tutelle de la Commission municipale aux commissions scolaires en difficulté. L'impôt foncier constitue la principale source de financement de l'enseignement primaire et secondaire public; or, comme la richesse de l'assiette foncière varie considérablement d'une commission scolaire à l'autre, les services éducatifs et les conditions de travail des enseignants varient également d'une commission scolaire à l'autre. Sur le plan du fonctionnement, le gouvernement ne fait donc que maintenir à flot les commissions scolaires. Il en va de même pour les établissements secondaires privés et les universités; avant les réformes des années 1960, le gouvernement accorde des subventions aux établissements, mais celles-ci sont toujours discrétionnaires et aucune loi générale n'existe leur donnant un caractère statutaire, prévisible et récurrent. Quand, à compter de 1951, le gouvernement fédéral entreprendra de financer le fonctionnement des universités, le premier ministre Duplessis, après une année d'hésitation, interdira aux universités québécoises d'accepter les fonds fédéraux ; malgré leurs difficultés financières, les universités jugeront plus prudent de respecter l'interdit du premier ministre.

Le gouvernement, notamment après la Deuxième Guerre mondiale, préférera les subventions d'immobilisation. Ainsi, de 1946 à 1956, environ 3 000 écoles primaires et secondaires sont construites à travers la province et de nombreux établissements secondaires privés, tout comme les universités, profitent de générosités gouvernementales leur permettant d'améliorer et d'accroître leur parc immobilier. Mais, une fois inaugurés les nouveaux édifices, leurs propriétaires, commissions scolaires ou collèges ou universités, doivent trouver les moyens de les faire fonctionner. L'effort financier de l'État en matière d'éducation demeure limité et complémentaire. Ainsi, en 1960-1961, avant que prennent effet les réformes de la Révolution tranquille, la part directe du gouvernement dans le financement de l'éducation s'établit à 181,5 M$ et celle des commissions scolaires, à travers l'impôt foncier, à 213 M$ (incluant, il est vrai, des subventions gouvernementales de l'ordre de 35 %).

Des lendemains de la Première Guerre mondiale à la fin des années 1950, les gouvernements québécois successifs ne remettent pas en cause le partage des responsabilités sur l'éducation intervenu durant les premières années de la Confédération et ne se risquent pas, comme en 1897, à entreprendre la mise en place d'un ministère de l'éducation. De façon générale, ils acceptent que l'Église ait la main haute sur l'éducation des franco-catholiques et que les anglo-protestants gèrent leur propre système scolaire, de la maternelle à l'université. La prudence des gouvernements québécois en matière d'éducation transparaît notamment dans la question de la fréquentation scolaire : le Québec est la dernière province canadienne à adopter, en 1943, une loi obligeant les enfants à fréquenter l'école de 6 à 14 ans.

Le morcellement de l'autorité publique sur l'éducation et la modestie de son financement renforcent deux grandes caractéristiques de l'éducation québécoise à la veille de la Révolution tranquille, caractéristiques déjà présentes pendant la première partie du siècle de la Confédération :

Fouillis des structures, des filières, des programmes

Le système d'éducation québécois, jusqu'aux réformes des années 1960, demeure morcelé et éclaté. Le système anglo-protestant (sur lequel tendent à s'aligner les catholiques anglophones) est simple : primaire de huit ans et secondaire de quatre ans, publics, uniformes et gratuits, puis possibilité d'entrer à l'université qui offre un programme conduisant au baccalauréat et aux diverses facultés. Par contraste, le système franco-catholique comporte au secondaire de multiples filières peu ou pas compatibles entre elles : le traditionnel cours classique de huit ans qui échappe à la juridiction du comité catholique et du département de l'Instruction publique et qui comporte des droits de scolarité relativement onéreux; le secondaire public, progressivement mis en place par des commission scolaires, qui ajoute cinq années au primaire mais qui ne donne pas accès aux facultés universitaires; les « sections classiques » offertes par des commissions scolaires à compter de 1945 (et qu'accepte le département de l'Instruction

publique en 1954) qui dispensent les quatre premières années du cours classique, mais qui obligent leurs finissants à se faire admettre dans un collège classique pour ne pas rester en plan et qui amèneront certaines facultés universitaires (mais pas les plus « prestigieuses ») à concevoir un programme « préuniversitaire » pour leurs finissants; les écoles techniques et de métier du gouvernement; une floraison d'écoles secondaires privées et professionnelles (« collèges commerciaux », écoles de coiffure, de couture, etc.); à quoi s'ajoute un enseignement secondaire spécifiquement féminin, les « instituts familiaux », qui comptera 200 établissements à la fin des années 1950 offrant un programme de quatre ans visant à former des épouses, des mères et des spécialistes des choses domestiques. Ce programme ne donne pas accès aux études universitaires et ne permet pas d'acquérir des compétences professionnelles immédiatement utilisables sur le marché du travail.

En l'absence d'une autorité centrale et unifiée, le système d'éducation québécois à la fin des années 1950 est ainsi éclaté et morcelé. L'État ne contrôle directement que le secondaire professionnel et technique, des écoles normales et des établissements supérieurs spécialisés. Les commissions scolaires fournissent l'enseignement primaire et une partie de l'enseignement secondaire publics, et ce, sous l'autorité des comités catholique et protestant du Conseil de l'instruction publique par l'intermédiaire du Département et du surintendant de l'Instruction publique, autant d'instances qui ne répondent pas de leur action devant le gouvernement ou le Parlement. Par ailleurs, l'Église, par les séminaires, les collèges classiques et les universités, assume un rôle majeur dans la formation secondaire et postsecondaire des franco-catholiques, sans que l'autorité politique intervienne de plein droit. Il est légitime de dire que le Québec a ainsi fait l'expérience d'une privatisation massive de l'éducation.

Disparités dans la scolarisation et sous-scolarisation

Avant 1960, on observe des disparités importantes dans la scolarisation de la population québécoise et même des phénomènes de sous-scolarisation chez les franco-catholiques par rapport aux anglo-protestants. Le phénomène est connu et n'appelle pas une longue démonstration statistique. Quelques données l'illustrent. Ainsi, en 1958, pour 100 franco-catholiques admis à l'école primaire, 63 parviendront à la 7e année, 30 à la 9e, 13 parviendront à la 11e, contre 36 chez les anglo-protestants. Dix ans plus tôt, en 1948, 2 % des franco-catholiques contre 7 % des anglo-protestants se rendaient à la fin du secondaire. Les données concernant l'enseignement universitaire reflètent des tendances semblables. En 1960, les universités québécoises accueillent 22 000 étudiants, soit 4,3 % des citoyens de 20 à 24 ans. Cependant, alors que 11 % des anglophones de 20 à 24 ans fréquentent l'université, la proportion n'est que de 3 % chez les francophones. L'on ne s'étonnera donc pas que l'un des objectifs les plus fondamentaux des réformes des années 1960 ait été d'accroître massivement la scolarisation des Québécois francophones des deux sexes, ni que l'État, en réassumant pleine responsabilité pour l'éducation, notamment par la création d'un ministère, ait voulu unifier le système scolaire par-delà les différences de langue et de sexe, et rendre disponible une même éducation de qualité comparable à la grandeur de son territoire et pour l'ensemble de sa population.

5. Le rôle déterminant de l'État en éducation depuis 1960

Au début des années 1960, un consensus social existe sur le fait que le Québec est en retard au regard des autres sociétés occidentales et que cet écart que l'on enregistre tant sur le plan économique que sur les plans social et culturel est dû au fait que l'État québécois n'est jamais intervenu de manière structurée dans les diverses sphères de la vie collective. Il faut dire que l'État fédéral avec ses budgets d'inspiration keynésienne et l'adoption d'une politique sociale très avant-gardiste pour l'époque avait donné l'exemple à ce sujet depuis une vingtaine d'années, ce qui exacerbait davantage le sentiment des Québécois et des Québécoises d'être en retard sur leur époque. C'est pourquoi, l'État provincial est apparu à plusieurs comme le levier principal qui allait permettre à la société québécoise d'accéder à la modernité occidentale. De ce point de vue, ce que l'on a appelé la Révolution tranquille constitue un immense effort de rattrapage mis en œuvre par l'État québécois où l'éducation a pris valeur de symbole : pour l'individu, elle apparaît comme un instrument de promotion sociale et, pour la société, comme un facteur de changement social, de progrès.

Dès 1956, la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels avait signalé la nécessité d'effectuer une étude sur la situation de l'éducation au Québec[3]. En 1960-1961, le gouvernement du Québec adopte une dizaine de lois scolaires, dont celle qui établit, le 21 avril 1961, la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, qui consacrera le rôle prééminent que jouera l'État en éducation et sera à l'origine des structures scolaires actuelles. Avant même la création du ministère de l'Éducation

3. *Voir : Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, tome I, 1963, p. VII.

du Québec, cette législation massive, que l'on qualifiera de *Grande Charte de l'éducation*, témoigne de la volonté de l'État de jouer un rôle majeur en éducation. On trouvait aussi dans cette législation, entre autres choses, des dispositions relatives à l'allongement de la fréquentation scolaire obligatoire de 14 à 15 ans, l'obligation pour les commissions scolaires d'assurer l'enseignement secondaire, la gratuité scolaire ainsi qu'un régime de bourses pour les étudiants et les étudiantes des universités et des collèges classiques.

De manière globale, le rôle qu'a joué l'État en éducation depuis 1960 peut être départagé en deux grandes périodes : de 1960 à 1976, où l'on assiste à la mise en place et à la consolidation des grandes structures issues du rapport Parent; de 1977 à nos jours, où les efforts portent sur la réévaluation du système scolaire qui culmine avec la réforme scolaire de 1997 élaborée dans : *Prendre le virage du succès*. Au cours de ces quarante années, les gestes posés par l'État ont été nombreux et diversifiés. Nous ne retiendrons donc ici que les éléments essentiels.

5.1 Mise en place et consolidation des structures d'organisation et d'encadrement issues du rapport Parent : 1963-1976

Dans le premier volume du rapport Parent en 1963, on propose sans équivoque que l'État devienne le maître d'œuvre de l'organisation d'ensemble du système d'éducation, affirmant que l'initiative privée est insuffisante et inadéquate pour exercer les fonctions essentielles d'organisation d'ensemble, de financement, de gouverne et d'orientation du système d'éducation. « Il est certain que l'initiative privée ne saurait poursuivre efficacement des objectifs aussi ambitieux, ni suffire à tant de tâches : construction, aménagement géographique, coordination, recrutement du personnel, financement. Les associations et les établissements particuliers sont portés à envisager le problème scolaire sous l'angle qui leur est propre. C'est au gouvernement de replacer les questions dans une perspective globale; il ne peut s'en remettre aux dévouements particuliers : des oublis importants seraient commis, des secteurs négligés. Il faut un plan d'ensemble, une orientation unifiée en vue du bien commun, une économie de tout le système qui évitera les dédoublements, concentrera les efforts, établira les priorités budgétaires en vue d'une meilleure utilisation ou d'une multiplication des ressources actuelles. Cette tâche d'organisation et de financement appartient en propre au pouvoir politique responsable du bien commun[4]. »

Un an après la parution du premier volume du rapport Parent – qui recommande la création d'un ministère de l'Éducation et d'un Conseil supérieur de l'éducation – les lois instituant ces deux organismes sont sanctionnées, amorçant ainsi la réforme d'ensemble du système de l'éducation au Québec. Les promoteurs de cette réforme poursuivaient un double objectif : mettre un terme à l'incohérence dans les filières de formation tout en rendant l'éducation supérieure accessible à tous sans égard au sexe, à l'origine sociale ou géographique.

Cette responsabilité générale nouvelle qui incombe à l'État en matière d'éducation ne pouvait qu'entraîner la remise en question du partage séculaire des pouvoirs relatifs à l'éducation. Les comités catholique et protestant du Conseil de l'instruction publique ont vu leur rôle réévalué. Ils ont perdu leur pouvoir de réglementation et de direction de l'ensemble du système d'éducation pour ne conserver qu'un pouvoir d'influence sur les questions d'enseignement religieux et de morale. L'ampleur de ce passage des pouvoirs relatifs à l'éducation a cependant amené les milieux catholiques à faire pression pour que soient inscrits, dans le préambule de la Loi sur le ministère de l'Éducation et de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, les principes qui, dorénavant, allaient garantir la légitimité d'un secteur de l'enseignement privé. Par ailleurs, protégée par l'article 93 de la Constitution canadienne de 1867, la confessionnalité du système d'éducation demeurera effective jusqu'en 1998, année où, après 30 ans de débats, 69 nouvelles commissions scolaires linguistiques – 60 francophones et 9 anglophones – remplaceront les 153 commissions scolaires confessionnelles.

Cinq mois seulement après sa création, le ministère de l'Éducation lance, à l'automne de 1964, l'OPÉRATION 55 qui prévoit la mise en place de 64 commissions scolaires sur une base régionale, 55 catholiques et 9 protestantes[5], dont le mandat principal est de travailler à l'édification d'un réseau complet d'écoles secondaires. D'une part, cette opération se traduit par la construction d'écoles polyvalentes dans toutes les régions du Québec. D'autre part, le secteur privé, qui contrôlait l'essentiel de l'éducation supérieure, sera lui aussi mis à contribution. En vertu de la Loi autorisant des ententes entre commissions scolaires et institutions d'enseignement privées, adoptée en 1967, les établissements privés qui désiraient s'associer à l'érection de ce réseau d'enseignement secondaire public ont été reconnus d'utilité publique et financés à 100 %. Plus de 80 établissements privés d'enseignement secondaire s'en prévaudront. Toutefois, ce régime des institutions associées menaçait l'autonomie interne des établissements privés. C'est pour répondre à ces inquiétudes, tout en désirant établir des balises financières explicites,

4. *Ibid.*, p. 79-80.

5. Voir à ce sujet : William J. Smith & Helen M. Donahue, *The Historical Roots of Québec Education*, Montréal, Office of Research on Educational Policy, McGill University, 1999, p. 44.

que la Loi sur l'enseignement privé est adoptée en décembre 1968. Pour la première fois, une loi venait établir le statut de l'enseignement privé, définir les obligations qui lui échoient – dont celle de suivre les programmes officiels du ministère de l'Éducation – tout en fixant des normes de financement explicites.

Durant la même période, le ministère de l'Éducation va édicter, entre 1965 et 1971, une série de sept règlements visant à l'organisation des structures scolaires et à la mise en place d'un curriculum d'études unifié, valide pour les commissions scolaires tant catholiques que protestantes[6]. De manière complémentaire, est lancée en 1965 l'OPÉRATION ENSEIGNEMENT qui vise à améliorer la formation des maîtres et à rénover les programmes d'études. En 1968, l'enseignement professionnel, jusqu'alors dispensé par des écoles de métiers, est intégré aux polyvalentes du réseau des commissions scolaires régionales et aux cégeps. De nouveaux programmes d'études sont offerts.

En 1971, l'Assemblée nationale adopte la Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires (projet de loi 27) : le nombre des commissions scolaires passe de 800 à 188, soit 167 catholiques et 21 protestantes. De même, s'inscrivant en continuité avec la création des ateliers pédagogiques qu'avait favorisée le Règlement numéro 1 en 1965, cette loi créait les comités d'école et les comités de parents, « destinés à favoriser une participation plus directe des parents dans l'école auprès de la commission scolaire[7] ».

À l'enseignement obligatoire, la décennie suivante sera celle de la consolidation des principales réformes issues du rapport Parent. Quant à l'enseignement supérieur, les premiers cégeps, ordre d'enseignement intermédiaire original dont le rapport Parent avait recommandé la création sous le nom d'« institut », ouvriront leurs portes en septembre 1967. Le 9 décembre de l'année suivante, la loi qui crée l'Université du Québec est adoptée à l'unanimité et apparaît au gouvernement comme le couronnement de la réforme scolaire. Grâce à la création d'un réseau de constituantes et d'antennes, il sera possible désormais d'obtenir une formation universitaire dans la plupart des régions du Québec.

L'État, maître d'œuvre du système d'éducation

Une telle réforme du système d'éducation ne pouvait aller sans un effort financier important et soutenu de l'État qui en assume dorénavant la maîtrise d'œuvre. Ainsi, la part des dépenses gouvernementales consacrées à l'enseignement primaire et secondaire entre 1961 et 1981 s'établissait à environ 20 % du budget de la province. Toujours pour la même période, les dépenses globales consacrées à l'enseignement primaire et secondaire par rapport au PIB sont passées de 3,7 % à 6,1 %[8]. Par la suite, la part du PIB consacrée à l'enseignement primaire et secondaire a diminué, passant à 4,4 % en 1989-1990 et 4,0 % en 1999-2000[9]. En ce qui a trait aux cégeps, la dépense par élève en dollars constants de 1999-2000 s'élevait à 7 514 $ en 1976-1977 et à 7 828 $ en 1981-1982. À l'instar de l'enseignement primaire et secondaire, cette part devait fléchir à 7 671 $ en 1989-1990 et à 7 096 $ en 1999-2000[10].

Quant aux universités, le Québec ne commence à les financer directement à partir de normes explicites qu'en 1960, à la suite d'une entente avec le gouvernement fédéral qui tentait, depuis une dizaine d'années, d'utiliser son pouvoir de dépenser dans ce domaine de compétence provinciale. À la différence de l'enseignement obligatoire, les universités détiennent des pouvoirs relatifs à l'organisation de l'enseignement et de la recherche. Elles sont soumises à des règles identiques pour le calcul des subventions gouvernementales mais elles ont aussi la possibilité de recevoir des subventions d'organismes subventionnaires et de passer des contrats particuliers avec des individus ou des organismes[11]. En 1976-1977, la dépense globale consacrée à l'enseignement universitaire par le gouvernement du Québec par rapport au PIB était de 1,51 % et, en 1981-1982, de 1,61 %. En 1989-1990, cette part du PIB devait connaître un léger recul pour s'établir à 1,58 % puis à 1,53 % en 1999-2000[12].

L'État est aussi intervenu de manière importante en matière de relations de travail. En 1964, le code du travail est amendé et le droit de grève, à l'instar des autres employés du secteur public, est accordé aux enseignants et aux enseignantes. Dès 1967, ils utiliseront massivement ce nouveau droit et le gouvernement, par une loi spéciale, en plus d'ordonner le retour en classe, imposera la négociation d'une convention collective à l'échelle provinciale tout en accordant la parité salariale entre hommes et femmes.

5.2 Réévaluation du système scolaire : 1977-2000

Au milieu des années 1970, les grands axes de la réforme scolaire issue du rapport Parent ont vu le jour. L'éducation est accessible du primaire à l'université sur tout le territoire du Québec. Le curriculum a été rénové et les grands paramètres qui encadrent l'organisation scolaire sont en place. Surtout, les taux de scolarisation ont progressé à un point tel que les cibles de scolarisation proposées par le rapport Parent pour le début des années 1980

6. Voir à ce sujet : *Ibid.*, p. 46.
7. Ministère de l'Éducation, *L'enseignement primaire et secondaire au Québec* (Livre vert), Québec, 1977, p. 18.
8. Ministère de l'Éducation, *Parcours de l'éducation depuis les années 60*, Québec, 1989, p. 11.
9. Ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation 2001*, Québec, 2001, p. 25.
10. *Ibid.*, p. 35.
11. Voir : Conseil supérieur de l'éducation, *Le financement des universités*, Québec, 1996, p. 14-15.
12. Ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation 2001*, p. 39.

ont été atteintes voire, dans certains cas, largement dépassées. Ainsi, les auteurs du rapport prévoyaient que 80 % d'une génération entreprendraient une 3e secondaire. En 1986, 87 % des élèves dépassaient la 3e secondaire. Au collégial, la prévision était de 45 % (formations générale et technique cumulées) et de 20 % à l'université. En 1986, ces taux d'accès s'établissaient respectivement à 60 % et à 30 %[13]. Quant aux taux d'obtention d'un diplôme pour une même cohorte, ils étaient, en 1998-1999, de 83,5 % au secondaire (secteurs des jeunes et des adultes cumulés), de 39,3 % au collégial (formations générale et technique cumulées) et de 27,3 % au 1er cycle universitaire[14].

De 1960 à 1976, l'État, sans négliger les autres grandes fonctions qui lui échoient en matière d'éducation, s'est concentré sur la solution du problème de l'accessibilité des études et, conséquemment, a surtout mis l'accent sur la fonction d'organisation d'ensemble du système d'éducation. De 1977 à aujourd'hui, c'est la fonction d'orientation du système d'éducation qui allait davantage être au centre de ses préoccupations. Deux avenues complémentaires retiennent davantage l'attention : le renouveau pédagogique et la décentralisation des pouvoirs.

Au milieu des années 1970, diverses critiques commencent à fuser d'un peu partout concernant la qualité de l'éducation offerte. En réponse à ces critiques, le ministère de l'Éducation fait paraître en 1977 le livre vert intitulé *L'enseignement primaire et secondaire au Québec* qui donne lieu à une vaste consultation dans toutes les régions. « L'option gouvernementale qui sous-tendit cette opération était qu'il fallait donner suite à la volonté populaire et mettre l'accent sur un renouveau scolaire axé sur la qualité de la pédagogie et des apprentissages plutôt que sur les réaménagements de structures[15]. » À la suite de cette consultation, paraissait, deux ans plus tard, *L'école québécoise – Énoncé de politique et plan d'action* qui amorçait un renouveau pédagogique. On y « proposait une réforme majeure du curriculum pour l'école primaire et secondaire du Québec. On y trouve des énoncés sur les finalités et les objectifs d'éducation de l'école, une description de l'organisation pédagogique de l'école primaire et secondaire qui précise les matières qui y seront enseignées, le temps d'enseignement qui leur sera alloué, ainsi que les règles de sanction des études. On y trouve aussi d'importants chapitres sur la nature des programmes d'études, sur l'évaluation des apprentissages et sur les manuels scolaires[16]». Dans la foulée de *L'école québécoise*, de nouveaux régimes pédagogiques sont établis pour le préscolaire, le primaire et le secondaire en 1981. On y précise la nature des services généraux qui doivent être offerts aux élèves. Ces régimes comprennent par ailleurs des mesures particulières destinées aux élèves handicapés, en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage qui s'inspirent des recommandations issues du rapport COPEX en 1976 et de l'*Énoncé de politique* paru à ce sujet en 1978. De même, on y présente des mesures pour venir en aide aux élèves qui proviennent de milieux socio-économiquement faibles. En 1988, la Loi sur l'instruction publique est complètement refondue et l'âge de la fréquentation obligatoire est prolongé jusqu'à 16 ans.

Ainsi, au cours des années 1980, le champ d'intervention de l'État, notamment en termes de supervision et de contrôle, se diversifie de plus en plus à mesure que le souci d'accessibilité s'élargit à celui d'équité et de qualité de la formation. À compter des années 1990, la réussite éducative est le leitmotiv de l'État alors que la décentralisation des pouvoirs apparaît comme le moyen privilégié pour assurer sa promotion, parce qu'il est devenu de plus en plus évident qu'un système d'éducation dont les pouvoirs sont trop centralisés ne peut s'adapter à la diversité des besoins des milieux et, en ce sens, il peut constituer un frein à l'innovation pédagogique.

En 1992, le ministère de l'Éducation fait paraître *Chacun ses devoirs, Plan d'action sur la réussite éducative*. En 1994, le groupe de travail Corbo, dans Préparer les jeunes au *21e siècle*, propose des pistes de réflexion sur les finalités et les rôles de l'école de même que sur les grands domaines d'apprentissage et les profils de formation à la fin du primaire et du secondaire. Toutefois, c'est avec la réforme de l'enseignement collégial de 1993 que s'ordonne de manière plus manifeste cette double visée d'une plus grande réussite éducative qui prendrait appui sur une décentralisation des pouvoirs. Pour ce faire, quatre cibles stratégiques principales ont été privilégiées : la réussite des études; des programmes d'études adaptés aux besoins; des responsabilités académiques accrues pour les établissements et, corrélativement, un dispositif d'évaluation plus rigoureux; enfin, des partenariats renouvelés et resserrés[17]. La même année, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial est créée. Elle a pour mandat d'évaluer la plupart des dimensions de l'enseignement collégial, en particulier les politiques d'évaluation des apprentissages et les programmes d'études.

En 1995, c'est la convocation des États généraux sur l'éducation et, deux ans plus tard, la publication, du plan d'action pour la réforme de l'éducation : *Prendre le virage du succès*. À l'instar de la réforme de l'enseignement collégial, on y retrouve au premier plan cet élargissement du souci de l'accessibilité à celui de la réussite et de la qualité de la formation

13.
Voir : Conseil supérieur de l'éducation, *Le rapport Parent, vingt-cinq ans après*, Québec, 1988, p. 31-36.

14.
Ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation, 2001*, p. 103, 111, 113.

15.
Ministère de l'Éducation, *L'école québécoise : une école communautaire et responsable*, Québec, 1982, p. 12.

16.
Ministère de l'Éducation, *Réaffirmer l'école*, Québec, 1997, p. 16.

17.
Voir : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, *Des collèges pour le Québec du XXIe siècle*, Québec, 1993, p. 13.

par la prise en compte du dynamisme des milieux de l'éducation.

L'État, par une série de gestes par lesquels il réaffirme sa responsabilité d'organisation du système d'éducation, va favoriser également une certaine décentralisation des pouvoirs vers l'école même et les parents. Cette intention est ancienne mais elle n'avait jamais rassemblé les conditions nécessaires à son plein exercice. Déjà, dans le rapport Parent, la participation des parents était présentée comme une contribution nécessaire à la formation de l'enfant. Il faut attendre 1971 pour que soient créés, avec la Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires, les comités d'école et les comités de parents. Toutefois, la place des parents à l'école y est mal définie et tous les intervenants éprouvent un malaise devant cette situation. En 1979, la Loi sur l'instruction publique sera modifiée pour préciser davantage cette place et elle accordera un statut particulier aux écoles en les dotant de la possibilité juridique de se donner un projet éducatif particulier. En 1998, d'autres amendements y seront apportés pour instituer les conseils d'établissement. Ces derniers font de l'école une véritable communauté éducative en lien avec son milieu et donnent aux parents l'occasion d'exercer un pouvoir réel sur les orientations de l'école.

Enfin, compte tenu que les universités détiennent des pouvoirs relatifs à l'organisation de l'enseignement et de la recherche, on n'y remarque pas ce mouvement de décentralisation que l'on observe pour les autres ordres d'enseignement parce qu'elles jouissent déjà d'une grande autonomie par rapport au ministère de l'Éducation. En juin 2000, le ministère de l'Éducation faisait paraître la *Politique québécoise à l'égard des universités* et y réitérait le statut autonome octroyé aux universités. Cette politique identifie aussi une série de priorités qui s'articulent autour de l'objectif principal d'accroître la qualité de la formation et de la recherche. Pour favoriser l'atteinte de cet objectif, le ministère de l'Éducation demandera aux universités de signer avec lui des contrats de performance, contrats auxquels est assortie une enveloppe budgétaire additionnelle.

Ce survol rapide du rôle de l'État en éducation au Québec suggère un certain nombre de pistes de réflexion susceptibles de nourrir un questionnement sur le rôle futur de l'État en ce domaine.

En premier lieu, toute société doit trouver des façons de répondre à certaines questions fondamentales concernant l'éducation qu'elle entend dispenser aux nouvelles générations. Ces questions sont simples. Il faut organiser les services d'éducation destinés aux différents groupes d'âge sur un territoire donné et assurer que ces services répondront à la fois aux besoins, aux aspirations et aux valeurs de la population. Il faut aussi mobiliser les ressources humaines, matérielles, organisationnelles nécessaires aux services d'éducation; l'éducation comporte des coûts et doit être financée. Il faut enfin orienter les services d'éducation, les gérer et s'assurer de leur qualité, de leur pertinence, de leur efficacité. Qui donc assumera les responsabilités d'organisation, de financement et de gouverne de l'éducation ? Ce peut être l'État comme tel ou des groupes privés ou une combinaison de l'un et des autres. Entre 1760 et 1960, la société québécoise a expérimenté des modalités variables d'une réponse mixte.

En deuxième lieu, au Québec, de la fin du XVIII[e] siècle aux débuts de la Confédération, l'État a entrepris d'assumer la responsabilité des trois grandes fonctions d'organisation, de financement et d'orientation et gouverne de l'éducation. De la loi de 1801 créant l'Institution royale pour l'avancement des sciences aux législations scolaires de la période de l'Union et du début de la Confédération (dont les lois sur les commissions scolaires, sur le Conseil de l'instruction publique et la loi créant, en 1868, le ministère de l'Instruction publique), l'État s'est employé à réaliser des tâches d'organisation, de financement et de gouverne du système d'éducation. À compter de 1875, avec l'abolition du ministère de l'Instruction publique et le renforcement des pouvoirs dévolus aux comités confessionnels du Conseil de l'instruction publique, l'État opère un retrait par rapport aux modes d'intervention en éducation qu'il avait antérieurement entrepris d'établir. Jusqu'à la période des années 1960 et la création d'un ministère de l'Éducation, l'État québécois confiera à des instances administratives largement autonomes (comité catholique et protestant du Conseil de l'instruction publique, département et surintendant de l'Instruction publique) ou à des groupes privés (Église, communautés religieuses, corporations autonomes) des responsabilités très considérables en matière d'organisation, de financement et de gouverne de l'éducation, ne conservant en fait sous sa juridiction propre et directe que l'éducation technique et professionnelle secondaire et certains secteurs de formation supérieure (écoles normales, écoles des beaux-arts). Les réformes des années 1960 marquent le retour de l'État à un rôle de maître d'œuvre central de l'éducation québécoise; la création du ministère de l'Éducation en 1964 renoue avec une tradition qui s'élabora laborieusement pendant la première moitié du XIX[e] siècle et renverse, en quelque sorte, une tendance, une pratique vieille de près d'un siècle.

En troisième lieu, la société québécoise, entre 1875 et 1960, a fait l'expérience de ce que l'on pouvait décrire, avec un risque mineur d'anachronisme linguistique, comme une « privatisation » massive de son système d'éducation. Si les commissions scolaires étaient des organismes de droit public, les universités, les collèges, les séminaires et nombre d'autres établissements scolaires étaient des entités juridiques de caractère privé. De plus, en confiant à des comités confessionnels, notamment à un comité catholique composé pour moitié de tous les évêques catholiques, des responsabilités considérables quant à l'orientation et à la gouverne de l'éducation, et en laissant à la charge des parents, des communautés religieuses et de groupes privés une très grosse partie du financement de l'éducation, l'État et la société québécoise ont consenti à une très grande mesure de privatisation de l'éducation. La situation de l'éducation au Québec à la fin des années 1950 – la multiplicité des systèmes et des sous-systèmes, des structures, des filières, des programmes, la sous-scolarisation d'une partie importante de la population – oblige à réfléchir sur les conséquences d'un mode d'organisation, de financement et de gouverne et d'orientation de l'éducation où l'État ne joue qu'un rôle secondaire.

À compter de 1960, l'État prend en charge le domaine de l'éducation. Si l'on considère le fait qu'en 1961, moins de 5 % des étudiants accédaient aux études post-secondaires[18], le chemin parcouru depuis ce moment par la société québécoise est impressionnant. Au cours de ces quarante années, on a assisté à la mise en place des grandes structures du système d'éducation puis à une série de réévaluations qui aboutissent à la présente réforme de l'éducation. Ces gestes d'importance ont demandé à l'État une série d'ajustements successifs dans l'exercice même des fonctions essentielles d'organisation d'ensemble, de financement, et d'orientation et gouverne du système d'éducation qui lui sont imparties. Pour réaliser ces ajustements, l'État a effectué des consultations diverses et soutenu des expérimentations variées, ce qui lui a permis de reconnaître la grande valeur des initiatives locales pour l'amélioration du système éducatif.

Le modèle d'intervention de l'État en éducation mis en place au cours des années 1960 peut paraître, quarante ans plus tard, comporter un certain nombre de difficultés. Une réflexion cherchant à discerner comment des défis et des enjeux nouveaux peuvent amener à reconsidérer le rôle de l'État, doit tirer enseignement de l'expérience historique.

18.
Voir : Conseil supérieur de l'éducation, *Le rapport Parent, vingt-cinq ans après*, p. 31.

chapitre deux

LA CONJONCTURE ET LE RÔLE DE L'ÉTAT EN ÉDUCATION

Certains facteurs internes et externes au secteur de l'éducation sont susceptibles d'exercer une influence sur l'intensité, la direction et le champ d'action de l'intervention étatique. Afin de clarifier le rôle de l'État dans le domaine de l'éducation, le Conseil croit qu'il est important de situer ce rôle dans la conjoncture où évolue la société québécoise actuellement. Dans ce chapitre, sont examinés successivement les éléments suivants : la conjoncture mondiale, le contexte fédéral et provincial, les tendances démographiques, économiques, sociales et éducatives au Québec. L'étude de ces éléments soulève de nombreuses questions qui mettent en relief les enjeux actuels en éducation et les défis que la société québécoise devra relever en ce domaine au cours des prochaines années.

1. La conjoncture mondiale[1]

Sous l'impulsion de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie néolibérale et la crise des finances publiques, on a observé, dans plusieurs pays occidentaux, une certaine remise en question de la légitimité de l'intervention de l'État. L'administration étatique est accusée d'être coûteuse et peu efficace. Les récentes réformes en éducation ont été influencées par cette même vague, teintée par l'idéologie néolibérale et par les influences politiques, culturelles et économiques associées à la mondialisation des marchés. Des pays comme l'Angleterre et la Nouvelle-Zélande ont été à l'origine de grands mouvements de privatisation des services publics, dont l'éducation. Des concepts qui, historiquement, étaient liés à l'économie de marché sont maintenant appliqués à l'éducation : la performance, l'efficacité, l'obligation de résultats, la gestion de la qualité, l'excellence, etc. La tenue d'un colloque sur l'obligation des résultats en éducation, organisé par l'Université de Montréal et l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires[2], est révélatrice de la présence de cette préoccupation. S'il semble accepté que l'éducation soit un service qu'on peut mesurer et évaluer, on reconnaît toutefois à quel point il est difficile de le faire de façon correcte et convenable de manière à en respecter le sens et la portée.

1.1 La mondialisation

La mondialisation est peut-être le phénomène économique et social dont on parle le plus à l'heure actuelle[3], sans nécessairement toujours en donner le même sens. « Il est plus que probable, affirme le sociologue Guy Rocher, que la mutation qu'imprimera la mondialisation de l'humanité sera l'un des faits dominants du siècle qui débute[4]. » La mondialisation se réfère à un phénomène planétaire, ses dimensions sont multiples, à la fois économique, politique et culturelle. Ce qui est nouveau dans ce phénomène, ce n'est pas tant l'existence d'échanges entre les nations, que l'accélération de leur croissance et les profonds changements dans la répartition des pouvoirs de décision qu'elle entraîne au sein de l'économie mondiale[5]. Avec la mondialisation, s'étend tout un modèle de développement qui cherche à homogénéiser les sociétés et qui d'une certaine manière modifie le rôle et le fonctionnement des États nationaux. L'élaboration des politiques nationales doit de plus en plus tenir compte du contexte de la mondialisation, soit pour s'inscrire dans son courant soit pour protéger certains intérêts locaux et régionaux.

La mondialisation a donné lieu à la création de grands organismes internationaux, tels que la Banque mondiale, l'Organisation du commerce international, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les opposants à la mondialisation craignent que ces organismes supranationaux finissent par éroder les pouvoirs exercés par les États-nations. En effet, ces organismes ne sont pas neutres face aux interventions des États. « Aux différentes questions sur le rôle de l'État et l'efficacité du secteur public (posées lors de l'analyse de différentes dimensions de la globalisation), ces organismes internationaux répondent que l'État doit respecter, encourager et exploiter l'initiative privée et le bénévolat, et promouvoir la concurrence[6]. » Les opposants à la mondialisation s'élèvent contre la primauté des échanges marchands internationaux, du profit et de la concurrence et leurs effets néfastes sur l'environnement, les conditions de travail et la culture. Ils dénoncent le fait que le marché détermine nos façons de faire dans des sphères d'activité considérées d'intérêt public, par exemple la culture, l'éducation et l'environnement. Certains pays, dont le Canada, exercent des pressions très fortes pour qu'on respecte la diversité culturelle des pays en protégeant les productions locales des pays les plus petits contre l'envahissement des superpuissances. Le débat est ouvert.

En ce qui touche l'éducation proprement dite, des négociations sont actuellement en cours à l'Organisation mondiale du commerce. Les États-Unis ont déjà déposé une proposition visant à « faciliter la mise en place de conditions favorables à la prestation de services d'éducation postsecondaire, d'éducation des adultes et de formation professionnelle en éliminant ou en réduisant les obstacles à l'échange de ces services entre les frontières nationales par des moyens électroniques ou matériels, de même que les obstacles à la mise sur pied d'établissements d'éducation (écoles, salles de cours ou bureaux) permettant d'offrir des services aux étudiants dans leur propre pays ou à l'étranger[7] ». Le Canada n'a pas déposé de proposition, mais il a fait savoir qu'il défendrait l'exclusion de l'enseignement obligatoire dans le cadre de ces négociations. Pour le Québec, l'intégration continentale nord-américaine (avec la ZLEA : Zone de libre-échange des Amériques) risque d'avoir encore plus d'importance que la mondialisation au sens large. Nous reviendrons sur cette question un peu plus loin dans le texte, à propos du rôle du gouvernement fédéral en éducation.

La libéralisation des échanges, et souvent la déréglementation qui s'en suit, couplée à la puissance des moyens techniques de communication qui permettent une très grande croissance de la formation à distance et de campus virtuels, pourrait entraîner des chan-

1. Le contenu du présent chapitre reprend ou s'inspire des éléments d'une recherche effectuée par Francine D'Ortun, de la permanence du Conseil, *Tendances lourdes. Défis pour l'Éducation*, document de travail, janvier 2001.

2. Le programme du colloque et le texte des exposés présentés sont disponibles sur le site WEB de l'AFIDES : http://www.afides.qc.ca.

3. Selon Guy Rocher, les trois termes internationalisation, mondialisation et globalisation sont souvent utilisés sans distinction. Or, ils ne sont pas synonymes. Le premier fait référence aux échanges économiques, politiques, culturels entre les nations et aux relations qui en résultent; la mondialisation évoque une réalité différente, celle de l'extension de ces relations à l'échelle du monde, grâce à la rapidité des communications. Quant à la globalisation, elle ferait référence à l'émergence d'un système-monde, au-delà des relations internationales, un fait social total, au sens propre du terme, un référent en soi. Voir Guy Rocher. « La mondialisation : un phénomène pluriel », dans Daniel Mercure (sous la direction de), *Une société-monde ? Les dynamiques sociales de la mondialisation*. Les Presses de l'Université Laval/De Bock, Québec, 2001.

4. *Ibid.*, p. 17.

5. Voir à ce sujet l'article de Christian Comeliau, « Les défis de la mondialisation », *Perspectives*, vol. XXVII, n° 1, mars 1997.

gements structurels profonds dans les systèmes d'éducation nationaux. La formation en ligne est en croissance, sans que l'on sache toutefois exactement de quel type de formation il s'agit. Dans quelle mesure l'éducation québécoise sera-t-elle influencée, ou l'est-elle déjà, par ces grands courants mondiaux ? La réponse n'est pas simple et surtout, on a l'impression qu'elle s'élabore présentement, car la mondialisation est un processus complexe dont on commence à peine à étudier les ramifications. Cette question peut être examinée sous plusieurs angles. D'une part, celui du rôle de l'État dans la mise en œuvre, l'évaluation, le contrôle et le financement du système d'éducation; d'autre part, celui de la conception même des programmes d'études destinés à former une main-d'œuvre appelée à une plus grande mobilité internationale. On peut également s'interroger sur les conséquences de cette mondialisation, qui feraient en sorte que l'éducation, vue comme une « marchandise », échapperait de plus en plus au contrôle des États-nations. On dit de l'éducation que c'est un marché de 2 000 milliards de dollars[8], c'est dire toute l'importance des intérêts qui sont en jeu. Au nombre des pièges tendus à l'éducation dans ce contexte nouveau, Ricardo Petrella considère que le premier est celui de « l'instrumentation croissante de l'éducation au service de la formation de la "ressource humaine". Cette fonction prenant le pas sur l'éducation pour et par la personne[9] ».

La mobilité de la main-d'œuvre d'un pays à l'autre pose également des exigences particulières au système d'éducation dont la moindre n'est pas la reconnaissance des diplômes et des parcours de formation. N'y a-t-il pas lieu, en effet, de s'interroger sur les mécanismes de reconnaissance et d'approbation des diplômes ouvrant droit sur certaines professions, comme le droit, la médecine, l'ingénierie, la psychologie ? Y aura-t-il de fortes pressions vers l'homogénéisation des formations professionnelles ? L'importance accrue reconnue à l'apprentissage des langues et la sensibilisation aux cultures étrangères constituent également des objectifs incontournables d'un système d'éducation qui se veut compétitif dans l'environnement actuel.

La mondialisation apporte un nouveau type d'interrogation sur l'identité collective, quel que soit le pouvoir économique des États et des nations. Les facteurs à l'origine de ce déplacement sont nombreux et complexes, selon Simon Langlois[10] : l'ouverture des sociétés les unes aux autres, l'extension vertigineuse des communications et des échanges internationaux, les mouvements migratoires, la diversité accrue des immigrants et le choc des cultures hétérogènes, la mobilité sociale et géographique des individus et des travailleurs. L'éducation, de par sa nature, est au cœur des débats qui touchent simultanément les questions sociales, économiques et culturelles d'une nation. La mondialisation apporte de nouvelles interrogations sur tous ces plans tant à l'échelle individuelle qu'à l'échelle collective. Il semble bien que désormais, il faille composer avec ces forces extérieures qui exercent de plus en plus d'influence sur nos politiques nationales et auxquelles nous ne pouvons nous soustraire.

1.2 La « société du savoir »

La prégnance grandissante de la notion de « société du savoir » constitue une tendance multiforme et tentaculaire qui mérite une attention particulière. Nommée non par hasard « économie du savoir », elle interpelle un objectif qui se fait de plus en plus pressant : former une main-d'œuvre qualifiée dans les secteurs de la haute technologie afin de soutenir la compétitivité internationale. L'éducation est largement sollicitée dans ce processus. Dans une récente étude de l'OCDE[11], on affirmait que la demande de qualifications et de compétences est modifiée par l'économie du savoir. Non seulement les travailleurs doivent-ils posséder un niveau élevé d'instruction, – niveau qui facilite l'accès au perfectionnement – mais ils doivent également développer des compétences complémentaires, considérées comme utiles au travail, l'aptitude à communiquer, à travailler en équipe, à résoudre des problèmes. À cela s'ajoute la maîtrise des technologies de l'information et de la communication. Le concept « économie du savoir » est relativement nouveau, aussi a-t-il des ramifications multiples, dont certaines encore imprévisibles.

L'économie québécoise, comme celle des autres pays industrialisés, est de plus en plus tributaire de la production, de la diffusion et de l'utilisation du savoir. Le savoir, et non les ressources naturelles, serait désormais le fondement de la nouvelle économie, tout au moins dans les pays développés. Toutefois, on peut s'interroger sur le sens qui est donné au mot savoir. Une certaine hiérarchie des savoirs semble implicite dans ce discours : il y a des savoirs utiles, c'est-à-dire les savoirs producteurs de richesse, alors qu'on a tendance à ignorer les autres savoirs. Cela n'est certainement pas sans effet sur la conception que l'on se fait de l'offre de formation et des ressources qu'on allouera à certains savoirs et pas à d'autres.

En éducation comme en santé, on cherche à mesurer les résultats, parfois en termes de retour sur l'investissement. Certains auteurs font appel à la fonction « éthique » pour réguler le capitalisme sauvage; les penseurs soulèvent de plus en plus l'ampleur des dérives de la mission éducative, dont

6. Carlos R.S. Milani, « La globalisation, les organisations internationales et le débat sur la gouvernance », p. 175, dans GEMDEV, *Mondialisation, les mots et les choses*, Paris, Éditions Karthala, 1999.

7. Traduction non officielle d'un texte intitulé *Communication from the United States. World Trade Organization*, 18 décembre 2000.

8. *Éducation : un marché de 2000 milliards de dollars*, Dossier conçu et réalisé par Cynthia Guttman, journaliste au Courrier de l'Unesco. http://www.unesco.org/courier.

9. Riccardo Petrella, « L'enseignement pris en otage. Cinq pièges tendus à l'éducation ». Les quatre autres pièges étant : le passage de l'éducation du champ du non-marchand à celui du marchand, l'éducation présentée comme l'instrument-clé de la survie de chaque individu, en même temps que de chaque pays à l'ère de la compétitivité mondiale, la subordination de l'éducation à la technologie, l'utilisation du système éducatif comme moyen de légitimation de nouvelles formes de division sociale.

10. Simon Langlois, *La société québécoise en tendances 1960-1990*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), 1991.

11. OCDE, *Analyse des politiques d'éducation*, Paris, 2001.

la hausse de conflits d'intérêts chez les chercheurs d'institutions qui sont avides de partenariats avec le secteur privé parce que c'est, semble-t-il, la façon d'administrer à la fois nécessaire et valorisée. En conséquence, ce contexte influe sur les comportements d'embauche des institutions : les recrues sont compétitives et entreprenantes, elles apportent notoriété et donc elles constituent un potentiel d'attrait pour la « clientèle ».

1.3
Un questionnement important

Ces éléments de conjoncture soulèvent un ensemble de questions pour le développement du système d'éducation au Québec. On peut s'interroger, par exemple, sur l'impact que des phénomènes comme la mondialisation, l'intégration continentale des Amériques (la ZLEA) pourront avoir sur les choix que nous faisons, comme société, en matière d'éducation. Y a-t-il des possibilités que l'éducation, ou du moins l'éducation postsecondaire, soit soumise aux règles du marché ? L'éducation devra-t-elle de plus en plus s'inscrire dans un contexte de concurrence internationale? La qualité, l'efficacité, la rentabilité seront-elles les critères d'excellence incontournables? À cet égard, l'enseignement supérieur semble déjà engagé dans cette voie.

L'expérience de la Communauté européenne est instructive, car certains aspects de l'éducation font dorénavant partie de décisions communes pour faciliter la mobilité des travailleurs (et donc la reconnaissance des diplômes) d'un pays à l'autre. L'éducation fait partie des discussions dans le cadre des négociations sur l'accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce. Le gouvernement canadien a clairement indiqué que l'éducation publique ne fera pas l'objet des négociations. Mais quelle sera la situation de l'enseignement supérieur ? Il s'agit d'un dossier complexe qui met en présence plusieurs acteurs aux intérêts divergents, et ce, pour les provinces et pour les établissements d'enseignement.

Qu'en sera-t-il, dans un contexte où l'éducation serait vue comme un bien de consommation, de l'obligation de résultats en éducation; quel sort sera-t-il réservé aux disciplines plus difficiles à « rentabiliser » dans une économie du savoir où semblent surtout compter les savoirs techniques et scientifiques ? Ou pour le financement des établissements ? Qu'en sera-t-il du savoir dans le domaine des arts, des lettres, des sciences sociales et humaines ? Quel sort sera réservé aux budgets de recherche dans ces secteurs, et plus particulièrement dans celui des sciences de l'éducation, qui reste le parent pauvre de la recherche ?

2.
Le contexte fédéral

Une réflexion sur le rôle de l'État québécois en éducation ne peut s'épargner de faire le point sur le rôle que joue le gouvernement fédéral dans ce secteur d'activité. En matière d'éducation, le gouvernement fédéral est un acteur dont on ne peut négliger l'apport, particulièrement dans le contexte actuel d'une économie qui met de fortes pressions sur la demande d'éducation.

Au Canada, selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, remplacé par la Loi constitutionnelle de 1982, l'éducation est de compétence provinciale. Cependant, quoique la division des pouvoirs en vertu de la Constitution n'attribue aucun rôle officiel au gouvernement fédéral – il n'existe pas de ministère de l'Éducation à ce palier – ce dernier intervient de manière directe ou indirecte dans certains secteurs de l'éducation. Les provinces se sont dotées d'un mécanisme de coordination qui facilite les échanges, le Conseil des ministres de l'Éducation, mais ce dernier n'a pas de pouvoir sur les provinces.

Le gouvernement fédéral est directement responsable de l'éducation donnée aux autochtones, au personnel des forces armées, aux enfants des militaires à l'étranger et aux détenus des établissements pénitentiaires fédéraux.

Le gouvernement fédéral exerce aussi un rôle indirect par le biais des dépenses de transfert, par les subventions accordées à la recherche et enfin par certaines initiatives politiques qui touchent indirectement l'éducation.

La plus grande partie de l'aide du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire prend la forme de transferts aux provinces et aux territoires. Dans le cadre des dispositions relatives au Programme canadien de transfert en matière de santé et de programmes sociaux (ce programme a remplacé le Programme de financement des programmes établis, le FPE), les sommes transférées aux provinces et aux territoires en espèces et sous forme de point d'impôts constituent une contribution globale aux fins de l'enseignement postsecondaire et de la santé. L'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire se répartit de la manière suivante :

- les programmes de transfert;
- l'aide à la recherche universitaire (Conseil de recherche en sciences naturelles et génie, Conseil de recherche en sciences humaines, Conseil national de recherche du Canada). Le gouvernement fédéral est le principal bailleur de fonds de la recherche

dans les universités. Notons cependant que les programmes fédéraux ne subventionnent que les coûts directs de la recherche, laissant aux provinces la responsabilité d'en assumer les frais indirects;
- l'aide financière aux étudiants (le Québec reçoit des paiements pour appliquer son propre programme);
- le financement des établissements postsecondaires fédéraux (pour le personnel des forces armées);
- le financement du programme de langues officielles dans l'enseignement.

Outre ces grands champs d'action, les interventions du gouvernement fédéral se font par l'entremise de plusieurs ministères et organismes, dont le ministère des Ressources humaines, le ministère du Patrimoine canadien et Industrie Canada. À titre d'exemple, mentionnons les programmes de bilinguisme, d'alphabétisation. Certains programmes sont ponctuels, comme celui des bourses du millénaire, d'autres, comme celui du bilinguisme, font partie d'accords qui émanent de certaines lois comme la Loi sur les langues officielles de 1970. Industrie Canada finance des activités en lien direct avec l'enseignement postsecondaire. Par l'intermédiaire du Bureau des technologies de l'apprentissage, ce ministère soutient plusieurs projets d'intégration des nouvelles technologies dans les milieux scolaires du primaire à l'université, par exemple, le projet Rescol. L'action du fédéral est multiple, variée et dispersée dans plusieurs ministères, ce qui faisait dire à Ernest Hodgson dans son étude sur la participation du fédéral, en 1988 : « Il est malaisé de savoir ce que le gouvernement fédéral est en train de faire : environ 300 unités fédérales et plus de 800 comités sont à l'œuvre. Les ententes fédérales-provinciales, particulièrement en ce qui concerne l'éducation sont devenues si vastes et si complexes que la plupart des fonctionnaires fédéraux et provinciaux ignorent l'existence de beaucoup d'entre elles[12]. »

Au cours de la seconde moitié de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a implanté de nouveaux mécanismes de soutien à la recherche universitaire. Parmi ces initiatives notables, mentionnons la création de la Fondation canadienne pour l'innovation (1997), la mise sur pied du Réseau des centres d'excellence (implanté en 1989 et renouvelé en 1994), la création des instituts de recherche en santé (1999) et enfin, le Programme des chaires de recherche (2000). De plus, le gouvernement fédéral a lancé le Programme des bourses du millénaire, destiné directement aux étudiants.

En ce qui touche le financement de la recherche universitaire, le gouvernement fédéral a apporté d'importants changements d'approche dans la deuxième partie de la dernière décennie, après avoir réduit considérablement ses paiements au titre de l'enseignement postsecondaire au début des années 1990. Dans un document sur l'évolution du soutien financier dans la recherche, J. Robert S. Prichard, professeur à l'Université de Toronto[13], met en évidence la nouvelle approche du gouvernement fédéral en matière de soutien à la recherche : le gouvernement est passé d'une approche basée sur les transferts à une autre centrée sur le soutien direct accordé à la recherche et aux étudiants. Ce changement de paradigme dans le financement de la recherche suppose une importance accrue à la performance et à la compétition, contrairement aux paiements de transfert qui sont liés à la population d'étudiants. C'est un changement de perspective qui peut influencer considérablement la culture universitaire, la place respective de la recherche et de l'enseignement, la compétition entre les universités et la compétition entre les disciplines à l'intérieur des universités.

Les principales initiatives fédérales récentes avaient, entre autres, pour objectif d'améliorer la position concurrentielle du Canada face au gouvernement fédéral américain qui avait grandement augmenté les subventions à la recherche au moment où, au Canada, les subventions aux universités diminuaient.

Si au Québec les interventions du fédéral ne sont toujours pas bien accueillies – pensons ici aux débats qui ont entouré la création de la Fondation des bourses du millénaire –, certains jugent que la participation du gouvernement central en éducation devrait être accrue en raison des pressions exercées par la compétition internationale. À titre d'exemple, mentionnons la position de l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC)[14]. S'appuyant sur le rôle de l'éducation postsecondaire dans l'économie du savoir, l'ACCC proposait, en 1997, plusieurs recommandations qui interpellaient le gouvernement fédéral : la création d'un nouveau programme de bourses en sciences et technologies au niveau fédéral assortie d'une campagne de sensibilisation aux possibilités de carrière dans le domaine des sciences et des technologies, la mise en œuvre d'un plan d'allégement de la dette des étudiants qui tiendrait compte du revenu touché après les études, l'implantation par le ministère des Finances de mécanismes pour encourager la main-d'œuvre à investir dans l'apprentissage, le soutien du Conseil des ministres de l'éducation (Canada) au gouvernement fédéral dans la mise sur pied d'un projet pilote de transférabilité des crédits dans les collèges communautaires et techniques et enfin, l'élaboration de nouvelles politiques pour favoriser l'internationalisation des collèges et des instituts du Canada.

12.
Ernest. D. Hodgson, *Participation fédérale à l'éducation*, Toronto, Association canadienne d'éducation, 1988, p. 131.

13.
J. Robert S. Prichard, « Federal Support for Higher Education and Research in Canada : the New Paradigm ».

14.
Association des collèges communautaires du Canada, « L'éducation postsecondaire et l'économie du savoir : présentation de l'ACCC au sous-comité de l'enseignement postsecondaire », janvier 1997.

2.1
L'État fédéral canadien et l'État fédéral américain

Tant aux États-Unis qu'au Canada, l'éducation, de par la Constitution, est une responsabilité qui revient aux États et aux provinces. Il y a cependant une différence importante en ce qui concerne les pouvoirs résiduaires : aux États-Unis, ce qui n'est pas attribué nommément à un ordre gouvernemental revient aux États alors que c'est le contraire au Canada.

On observe aux États-Unis, même si le gouvernement fédéral n'a pas plus de pouvoirs constitutionnels qu'au Canada, qu'il joue un rôle de premier plan en éducation tant pour le leadership qu'il exerce que pour le financement. Il existe, en effet, plusieurs programmes fédéraux, mais les États sont libres d'y participer ou non. Dans certains cas, la législation va très loin, car elle accorde des droits aux particuliers (par exemple : *Education of Students with Disabilities Act*).

Le gouvernement fédéral américain a été très actif pour faire avancer le débat en éducation. Dans les années 1980, la publication du rapport *A Nation at Risk* a eu un effet de galvanisation sur la population. Le document récent du gouvernement Bush (printemps 2001) *No Child Left Behind* est appuyé sur un large consensus. Ce document n'est pas qu'une déclaration, il suppose des changements dans les règles du jeu et éventuellement dans les politiques éducatives. On observe aux États-Unis une interaction constante entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des États. L'Assemblée des gouverneurs y joue un rôle important de négociation. Quatre objectifs principaux motivent l'intervention du gouvernement fédéral américain : promouvoir la démocratie, assurer l'égalité d'accès à l'éducation, accroître la productivité nationale et renforcer la défense nationale[15].

On ne retrouve pas cela au Canada, où il n'y a pas de consensus sur la légitimité du gouvernement fédéral d'élargir son champ d'action et d'exercer un plus grand leadership. De plus, certains débats sur la différence entre formation et éducation, qui font couler beaucoup d'encre ici, sont sans signification de l'autre côté de la frontière. Cela n'est pas sans conséquence sur les champs respectifs des provinces en ce qui touche la formation de la main-d'œuvre. Au Québec, cette question de la formation de la main-d'œuvre a donné lieu à de nombreux débats jusqu'à ce que la responsabilité de la formation professionnelle soit transférée aux provinces en 1997.

Le gouvernement fédéral américain est aussi très actif dans le champ du financement de la recherche universitaire. Aux États-Unis comme au Canada, les gouvernements sont les deux principaux bailleurs de fonds en matière de recherche dans les universités, et cela, davantage aux États-Unis qu'au Canada. Une étude québécoise récente sur cette question signalait que l'écart s'accroissait entre les ressources des universités américaines et celles des universités canadiennes[16]. Cette disparité des ressources a un impact considérable sur la performance canadienne en recherche, en plus de créer des conditions susceptibles d'encourager la « fuite des cerveaux ».

2.2
L'intervention fédérale en éducation

Certains éléments du contexte socio-économique des années 2000 pourraient bien exercer de fortes pressions sur l'action du fédéral en éducation, particulièrement dans des domaines comme la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, la recherche et l'innovation. Des exigences accrues de scolarisation dans une économie fondée sur le savoir, la compétitivité de la main-d'œuvre canadienne dans un contexte de libre-échange, l'inégalité économique, les attentes de la population, voilà autant de facteurs qui influenceront l'action des gouvernements. La question de la pertinence de définir des standards nationaux en éducation, comme il en existe en santé, pourrait bien être posée de nouveau dans la mesure où l'éducation serait considérée d'intérêt national.

Dans son plus récent livre intitulé *States of Minds : Toward a Human Capital Future for the Canadians*, l'économiste Tom Courchene argue que les exigences de ce qu'il est convenu d'appeler la « nouvelle économie », basée sur le savoir, vont faire en sorte qu'il faudra de plus en plus investir dans le capital humain, c'est-à-dire l'éducation, la santé, et de manière générale, favoriser le plein épanouissement des individus. Cette stratégie devrait conduire au développement économique. Selon M. Courchene, ces programmes sociaux sont de juridiction provinciale, mais, affirme-t-il, les provinces devront répondre aux besoins des citoyens, sinon le fédéral va agir[17].

Nous en savons peu sur le contenu des négociations en cours dans le cadre de la mise en place d'une zone de libre échange entre les Amériques (ZLEA). Bien que les accords soient d'abord des accords commerciaux, on peut s'interroger sur leurs conséquences sur la définition des services publics, en particulier l'éducation. Ceux-ci seront-ils protégés ? Ou seront-ils considérés comme des biens dont on veut assurer la libre circulation ? Quels liens y a-t-il entre les divers accords commerciaux signés entre

15. Voir : Département d'État des États-Unis, « Le rôle du gouvernement fédéral américain dans l'éducation », http://www.usinfo.state.gov./journals/.

16. J.-P. Robitaille et Yves Gingras, « Le niveau de financement de la recherche universitaire au Canada et aux États-Unis : étude comparative », dossier de recherche, vol. 3, n° 1, mai 1999.

17. Voir l'article d'Hélène Buzetti, intitulé « Les provinces doivent repenser leur coopération », entrevue avec l'économiste Tom Courchene, *Le Devoir*, 22 janvier 2001.

les pays, l'ALENA et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) négocié à l'Organisation mondiale du commerce ? Comment se positionnera le gouvernement fédéral dans des dossiers qui relèvent des juridictions provinciales ?

Dans un document publié par le gouvernement fédéral concernant le Sommet des Amériques 2001, il est écrit : « Le Sommet 2001 devrait être clairement centré sur la personne humaine et définir les priorités d'un agenda politique, économique et social cohérent ». Le plan d'action qui découle de ces intentions comprend trois volets : renforcer la démocratie, créer la prospérité et réaliser le potentiel humain. C'est ce dernier volet qui pourrait toucher éventuellement à l'éducation, car on y affirme : « Dans une économie mondiale fondée sur le savoir mondial, il est essentiel que les gens soient dotés des compétences nécessaires pour répondre à la concurrence [...]. Les efforts à déployer pour promouvoir la création de conditions permettant à tous les citoyens du Continent américain de réaliser leur plein potentiel requièrent un soutien à l'élargissement des opportunités, ainsi qu'un engagement envers l'équité. La question fondamentale est la qualité de vie. Le moyen le plus efficace pour réduire les inégalités consiste à élargir l'accès à l'éducation et à en relever la qualité[18]. »

Certes, il est difficile de prévoir l'avenir. Si certains évènements peuvent avoir pour effet d'accentuer la position du gouvernement fédéral par rapport à celle des gouvernements provinciaux, d'autres pourraient tout aussi bien freiner cette intervention. On peut mentionner la force des traditions du rôle des provinces en éducation, le désir de la population de pouvoir identifier les personnes responsables de l'efficacité et de la non-efficacité de l'éducation et enfin, la nature de la réaction du fédéral face aux pressions exercées par le système de santé.

3. La conjoncture et le gouvernement du Québec (1990-2000)

3.1 Les compressions budgétaires et les réformes administratives

Les années 1990 ont été marquées par deux phénomènes extrêmement importants pour l'éducation : d'une part, dans la foulée de la lutte au déficit, il y a eu une baisse significative des ressources financières allouées à l'éducation et, d'autre part, le gouvernement a entrepris plusieurs réformes qui ont touché tous les ordres d'enseignement. En l'espace de cinq ans, le budget accordé à l'éducation a été réduit d'un milliard de dollars. En effet, en 1992-1993, le montant des subventions gouvernementales attribué à l'éducation était de 8,85 milliards de dollars comparativement à 7,85 milliards en 1997-1998[19]. En même temps, des services nouveaux étaient ajoutés, comme l'expansion des maternelles à temps plein. Une des conséquences de la diminution du financement public a été un accroissement de la part du financement par des sources privées, plus particulièrement à l'enseignement supérieur où l'on a vu les universités conclure des ententes financières avec certaines entreprises privées. À l'enseignement obligatoire, les législations sont plus strictes, mais les récents amendements à la Loi sur l'instruction publique ont fait des brèches dans ce domaine en permettant aux conseils d'établissement de solliciter et de recevoir des dons (ou autres formes de contribution financière) de tout organisme public et privé. Il importe cependant d'ajouter qu'au printemps 2001, le gouvernement a accepté d'injecter de nouveaux fonds dans l'éducation, principalement pour mettre en œuvre des mesures dont les objectifs sont précisés par le Ministère. Il reste à savoir quelles seront les conséquences de ces nouveaux fonds sur les institutions qui ont dû s'adapter tant bien que mal aux compressions budgétaires des dernières années.

Les années 1990 ont été aussi marquées par des réformes d'envergure, comme celle de la santé. De plus, au cours de la prochaine décennie, le Québec verra son paysage considérablement modifié par la réforme municipale. Ces grandes réformes, particulièrement celle de la santé, ne sont pas sans impact sur l'éducation, car elles absorbent une partie importante du financement public.

3.2 Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique

En 1999, le gouvernement du Québec publie un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, dans lequel il affirme très clairement que la gestion devra désormais être centrée sur les résultats : « La réforme proposée se résume en quelques mots : mettre en place une gestion axée sur la finalité même de l'administration publique, soit le service aux citoyens. La réforme comporte trois volets : une réforme générale de l'encadrement administratif de la fonction publique, la généralisation progressive de contrats de performance et d'imputabilité spécifiques à chaque unité et le renforcement de la reddition de comptes[20]. »

Cette nouvelle conception du mode de gestion de l'État ne peut que modifier les rapports qu'il entretient avec les établissements d'enseignement. Le souci de

18.
Thèmes du Sommet des Amériques 2001. Document de discussion préparé par le Canada. www.americascanada.org.

19.
Source : ministère de l'Éducation, *Statistiques de l'éducation 1999*, Tableau 5.1.1.

20.
Conseil du trésor, *Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, Québec, 2000, p. 8.

performance et la gestion par les résultats signifient qu'on ait une vision claire des résultats escomptés et de ceux obtenus. Dans ce contexte, l'évaluation devient une composante clé du système.

3.3 La Politique québécoise de la jeunesse

La Politique québécoise de la jeunesse, rendue publique le 29 mai 2001, a fait suite au Sommet de la jeunesse, qui s'est tenu au printemps 2000. À cette occasion, les partenaires s'étaient entendus pour placer l'éducation au cœur des priorités collectives du Québec.

Le gouvernement s'engage à faire de l'éducation une priorité collective : « Le Québec doit continuer d'inscrire l'éducation au rang des grandes priorités et travailler sans cesse à bonifier les choix déjà faits. L'objectif est d'instruire, de socialiser et de qualifier tous les jeunes[21]. » Pour ce faire, le gouvernement entend mettre en place diverses stratégies dont celles, entre autres, d'assurer l'accès à une formation de base de qualité pour tous les jeunes, en réduisant les barrières à l'accès aux études, l'accès étant entendu au sens d'accès financier et géographique. De manière plus spécifique, le gouvernement s'est engagé à favoriser les inscriptions en formation professionnelle et technique, à encourager une plus grande concertation dans les services à l'intention des jeunes décrocheurs, à rendre accessible une diversité plus grande de voies de formation et enfin, à maintenir une formation universitaire de haut niveau.

3.4 Le contexte de la réforme de l'éducation

En 1996, dix-huit mois après le début de ses travaux, la Commission des États généraux sur l'éducation remettait son rapport et proposait la mise en place de dix chantiers prioritaires pour rénover l'éducation. À la suite de ce rapport, le ministère de l'Éducation publiait un plan national pour la réforme de l'éducation, *Prendre le virage du succès*. Ce plan contenait sept grandes lignes d'action : intervenir dans la petite enfance, enseigner les matières essentielles, donner plus d'autonomie à l'école, soutenir l'école montréalaise, intensifier la réforme de la formation professionnelle et technique, consolider et rationaliser l'enseignement supérieur, donner un meilleur accès à la formation continue. C'est ainsi que le gouvernement a entrepris une vaste réforme du curriculum du primaire et du secondaire. Il a, de plus, modifié considérablement le paysage de l'enseignement obligatoire en diminuant le nombre de commissions scolaires et, ce qui est plus important, sur les plans social et politique, en transformant ces dernières en instances différenciées selon la langue plutôt que sur l'appartenance religieuse, comme c'était le cas depuis des décennies. Ajoutons aussi à cela les amendements de taille apportés à la Loi sur l'instruction publique qui ont permis la création des conseils d'établissement et ont instauré un nouveau partage des pouvoirs entre l'école, la commission scolaire et le ministère de l'Éducation.

L'enseignement supérieur, comme il a été souligné au chapitre précédent, a été marqué par le Renouveau collégial de 1993 et par la publication en juin 2000 de la *Politique québécoise à l'égard des universités*.

Ces actions gouvernementales, introduites dans une grande période de restrictions budgétaires, visaient plusieurs objectifs, tant sur le plan éducatif comme tel que sur le plan des structures. Derrière ces objectifs, on peut déceler cinq préoccupations majeures :

- une plus grande efficacité du système, comme en témoignent les conventions d'orientation et de développement que le ministre de l'Éducation exige des universités;
- l'amélioration du taux de réussite scolaire à tous les ordres d'enseignement; les établissements d'enseignement sont tenus désormais de produire des plans de réussite;
- l'amélioration des contenus pédagogiques;
- une décentralisation des pouvoirs vers les établissements d'enseignement au primaire, au secondaire et au collégial. Sur le plan des contenus des programmes d'études, le Ministère définit des objectifs et des orientations et laisse aux établissements la mise en œuvre de ces programmes;
- une plus grande imputabilité des acteurs dans les établissements d'enseignement.

4. Les tendances démographiques, économiques, sociales et éducatives au Québec

4.1 Les tendances démographiques

4.1.1 Le vieillissement de la population

Le Québec est une société vieillissante et cette tendance perdurera sans aucun doute. Plusieurs facteurs sont en jeu, dont le faible taux de fécondité des femmes et l'accroissement de l'espérance de vie. Cette tendance qui vient de loin – parce qu'elle pèse depuis trente ans sur l'évolution de la pyramide des âges au Québec – constitue une force d'inertie telle qu'aucune solution à court terme ne pourra l'infléchir.

21. Secrétariat à la jeunesse, *La jeunesse au cœur du Québec*, Québec, 2001, p. 27.

chir. Cette situation aura des répercussions importantes sur la demande de services auprès des secteurs public et privé en éducation (mais aussi en santé). Au cours des dix prochaines années, les enfants qui s'inscriront au primaire formeront des cohortes de taille relativement petite et les besoins en nouveaux établissements scolaires et en enseignants risquent de diminuer. Au Québec, selon les prévisions de l'Institut de la statistique du Québec[22], le nombre de jeunes de 0 à 14 ans subira une forte réduction à l'horizon de 2026. On estime que la baisse sera de 21,7 % par rapport à 1996. Actuellement, on compte 2,4 fois plus de jeunes de moins de 20 ans que de personnes de plus de 65 ans. Dans cinquante ans, estime-t-on, les proportions s'inverseront : il devrait y avoir près de 1,5 fois plus de personnes âgées que de jeunes.

Il faut s'inquiéter des conséquences sur le financement de l'éducation du vieillissement de la population et du poids démographique et politique que représenteront les personnes âgées. Le rapport de la commission Clair a bien mis en évidence la pression sur les coûts en santé que commandera une société plus vieille – mais aussi les coûts associés aux technologies nouvelles dans le traitement des malades – et conséquemment la lourde charge, si rien n'est modifié, que devront assumer les jeunes générations à cet égard.

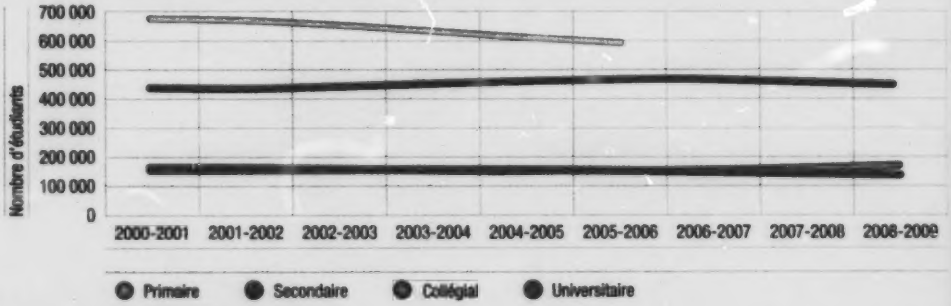
« On estime que les seuls changements démographiques pourraient faire augmenter de moitié d'ici 25 ans et faire doubler d'ici 50 ans les dépenses de santé et de services sociaux, en dollars constants. [...] Le vieillissement de la population alourdira le fardeau financier qu'auront à supporter les générations montantes. Au moment où les générations du *baby-boom* basculeront dans le groupe des 65 ans ou plus, la population d'âge actif (de 20 à 64 ans) diminuera considérablement, ce qui fera augmenter le rapport de dépendance. Concrètement cela signifie qu'alors que chaque personne âgée de 65 ans ou plus est présentement soutenue financièrement par près de 5 personnes en âge de travailler, elle ne le sera plus que par environ 3,8 personnes dans 10 ans et par 2 dans 25 ans[23]. » On assistera bientôt à une inversion de la pyramide démographique. Même s'il est possible d'imaginer que le meilleur état de santé des *baby-boomers* et leurs ressources financières accrues par rapport aux générations précédentes pourraient atténuer les effets du vieillissement en matière de finances publiques, il n'en demeure pas moins que cette situation exercera des pressions énormes sur celles-ci.

Toutefois, il faut mettre cela en relation avec les pressions à la qualification professionnelle que subiront les jeunes. S'il y a peu de jeunes pour assumer les coûts des aînés, il faudra que ces jeunes aient acquis une excellente formation, ce qui devrait également exiger que d'importantes ressources soient allouées à l'éducation.

Les prévisions de clientèles des divers ordres d'enseignement indiquent qu'il y aura des fluctuations majeures au cours de la prochaine décennie. L'observation du **graphique 1** révèle une baisse dramatique de l'effectif du primaire au cours des prochaines années, de l'ordre de 11,8 % entre l'année 2000 et la fin de 2006. Au secondaire, on prévoit une légère remontée jusqu'en 2006, moment où la population des jeunes commencera à décliner. Au collégial, l'année 2005-2006 marquera un creux dans l'effectif avec une baisse de 9 510 étudiants (5,8 %) par rapport à l'année 2000. On envisage une croissance de l'effectif vers 2007. À l'université, les prévisions de la clientèle indiquent une baisse constante au cours de la prochaine décennie, soit de 158 039 étudiants équivalant à temps plein en 2000-2001 à 150 478 en 2008-2009, baisse de 4,6 %.

GRAPHIQUE 1

Prévisions[1] de l'effectif étudiant[2] en équivalence au temps plein (2000-2001 à 2008-2009)



1. Prévisions pour chacun des trimestres d'automne
2. L'effectif étudiant exclut les résidents et les résidentes en médecine. Toutefois, les données comprennent l'effectif des stagiaires postdoctoraux.

Sources : MEQ, Enseignement supérieur, DERU, SA, 8 mars 2000.
http://www.meq.gouv.qc.ca/.
MEQ, Direction de l'enseignement collégial, Système prévisionnel SIPEEC, version printemps 1999.
http://www.meq.gouv.qc.ca/.

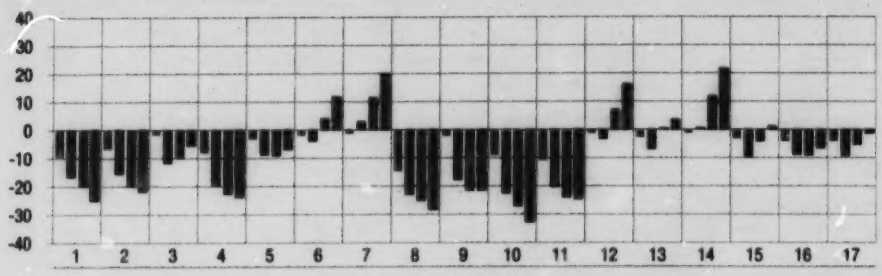
Note : Les données présentées dans ce graphique apparaissent au tableau 10 en annexe.

22. Normand Thibault, Esther Létourneau et Hervé Gauthier, « Nouvelles perspectives démographiques régionales 1996-2041 : concentration dans les régions métropolitaines et vieillissement accentué ».

23. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Financement et organisation des services de santé et des services sociaux. Financement : État de situation et perspectives*, juin 2000, p. 7.

GRAPHIQUE 2

Prévisions de l'évolution de l'achalandage au collégial public selon les régions et les années (proportion (%) comparativement aux données de 1999)



1. Bas Saint-Laurent 2. Saguenay-Lac-Saint-Jean 3. Québec élargie (incl. Lévis-Lauzon) 4. Mauricie 5. Estrie 6. Montréal Centre 7. Outaouais 8. Abitibi-Témiscamingue 9. Côte-Nord 10. Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine 11. Chaudière-Appalaches 12. Laval 13. Lanaudière 14. Laurentides 15. Montérégie 16. Centre-du-Québec 17. Ensemble du Québec

Automne 2001 Automne 2004 Automne 2007 Automne 2010

Sources :
Ministère de l'Éducation, Système prévisionnel SIPEEC, version printemps 2000 (lecture des données faite en novembre 1999 pour le SIPEEC).
Ministère de l'Éducation, DGEC, fichier SIGDEC, Rapports 41A-62-SA et 41065-SA pour les élèves d'été comptabilisés à l'automne (Lecture des données de janvier 2000).
Ministère de l'Éducation, DGEC, fichier SIGDEC, Rapports 41G-62-SA et 41G-61-AA, pour les élèves en situation particulière et les élèves du secondaire (lecture des données de janvier 2000).
Données des années antérieures révisées sur la base de l'univers de 1999, d'après le fichier variable de novembre 1999.

Note : Les données présentées dans ce graphique apparaissent au tableau 11 en annexe.

De plus, les prévisions pour l'ensemble de l'effectif étudiant de la province masquent d'importantes variations régionales. Si l'on s'attarde uniquement à l'ordre d'enseignement collégial, comme on peut l'observer au **graphique 2**, on prévoit une baisse de la clientèle dans toutes les régions en dehors de la métropole et de l'Outaouais. Dans un horizon relativement court, c'est-à-dire d'ici 2004, les cégeps du Bas–Saint-Laurent, de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de la Mauricie, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, de la Chaudière-Appalaches, devront faire face à des baisses de clientèles variant entre 16 % et 24 % par rapport à l'année 1999. Le mouvement de décroissance s'accentue, plus on s'approche de l'année 2010. C'est tout l'est et le centre du Québec qui sont touchés. La question régionale est préoccupante et demande une attention particulière.

4.1.2 La polarisation de la population dans les grands centres

Tel qu'on peut l'observer au **tableau 1**, la population du Québec tend à se polariser dans la grande région métropolitaine de Montréal, qui regroupait en 1999 près de 60 % de la population québécoise. C'est une tendance constatée également ailleurs à travers le monde où les mouvements migratoires se font vers les grandes villes. Cependant, dans le cas précis de la grande région montréalaise, il est très important de souligner que la croissance de la population est concentrée dans les régions limitrophes de Montréal, soit la Montérégie, les Laurentides, Lanaudière et Laval; la population de la métropole elle-même est par ailleurs en décroissance, avec une représentation de 24,5 % de l'ensemble en 1999, comparativement à 32,5 % en 1971. Ailleurs au Québec, le déclin démographique est déjà apparent dans plusieurs régions : Bas-Saint-Laurent, Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, Côte-Nord et Saguenay–Lac-Saint-Jean. La croissance démographique semble vouloir se concentrer dans un espace géographique formé par les régions limitrophes de Montréal, la Montérégie, Laval, Lanaudière et les Laurentides ainsi que dans la région de l'Outaouais québécois.

L'observation des prévisions démographiques en fonction du territoire et selon les catégories d'âge est particulièrement intéressante pour le secteur de l'éducation. En 2026, selon les prévisions effectuées par l'Institut de la statistique du Québec[24], dans les régions dont la population totale est en décroissance, la diminution de la population des jeunes risque d'être particulièrement forte : dans la région de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, la baisse estimée est de 57,9 % (soit de 20 000 à 8 000 enfants de 0 à 14 ans). D'autres régions pourraient subir des baisses de l'ordre de 40 % : le Bas-Saint-Laurent, le Saguenay–Lac-Saint-Jean, la Mauricie, la Côte-Nord et l'Abitibi-Témiscamingue. Cette baisse de population, si elle se réalise, aura des répercussions extrêmement grandes sur l'effectif scolaire et, par conséquent, sur le personnel enseignant et sur le financement des écoles. Une situation qui fait ressortir toute l'importance d'une politique d'ensemble sur le développement régional et qui redonnera une certaine actualité au débat sur le maintien de la dernière école du village.

24. *Ibid.*

TABLEAU 1

Évolution et distribution de la population du Québec par région administrative, selon le type de région et l'importance démographique, 1971-1999

Région	Population (en nombre)									
	1971		1981		1991		1996		1999	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Régions bénéficiant du dynamisme démographique de la métropole										
Montréal	1 959 140	32,5	1 760 122	27,3	1 815 240	25,7	1 808 188	24,9	1 799 448	24,5
Montérégie	832 730	13,8	1 059 198	16,5	1 234 435	17,5	1 287 115	17,7	1 311 493	17,8
Laurentides	241 765	4,0	307 680	4,8	391 355	5,5	440 928	6,1	463 091	6,3
Lanaudière	177 485	2,9	255 218	4,0	343 821	4,9	381 884	5,2	396 656	5,4
Laval	228 010	3,8	268 335	4,2	321 943	4,6	336 226	4,6	346 539	4,7
Régions centrales										
Région de Québec	528 140	8,8	576 750	9,0	631 360	8,9	644 504	8,8	645 156	8,8
Chaudière-Appalaches	306 370	5,1	349 426	5,4	375 988	5,3	386 841	5,3	390 131	5,3
Estrie	240 970	4,0	256 114	4,0	274 375	3,9	283 295	3,9	288 599	3,9
Mauricie	244 475	4,1	250 131	3,9	264 140	3,7	265 324	3,6	264 251	3,6
Centre-du-Québec	182 800	3,0	198 535	3,1	212 202	3,0	218 785	3,0	222 091	3,0
Régions dont la croissance est influencée par des dynamiques démographiques particulières										
Outaouais	216 475	3,6	242 856	3,8	291 324	4,1	313 031	4,3	318 771	4,3
Nord-du-Québec	30 030	0,5	37 971	0,6	37 203	0,5	39 233	0,5	39 304	0,5
Régions du croissant périphérique										
Saguenay–										
Lac-Saint-Jean	266 215	4,4	285 675	4,4	292 479	4,1	291 089	4,0	289 696	3,9
Bas-Saint-Laurent	209 915	3,5	211 841	3,3	209 565	3,0	209 209	2,9	206 591	2,8
Abitibi-Témiscamingue	142 885	2,4	145 187	2,3	155 445	2,2	156 505	2,2	156 039	2,1
Gaspésie–										
Îles-de-la-Madeleine	115 885	1,9	115 032	1,8	108 190	1,5	106 757	1,5	103 799	1,4
Côte-Nord	104 430	1,7	118 332	1,8	105 670	1,5	105 105	1,4	103 735	1,4
ENSEMBLE DU QUÉBEC	6 027 720	100	6 438 403	100	7 064 735	100	7 274 019	100	7 345 390	100

Source : Québec 2001, Annuaire politique, social, économique et culturel, sous la direction de Roch Côté, Montréal, Fides, 2000, Tableau 1, p. 282.

4.1.3 Une diminution prévisible de la population francophone

Les prévisions démolinguistiques[25], effectuées selon la langue d'usage à la maison, basées sur les résultats du recensement de 1996, confirment pour l'essentiel que, quel que soit le scénario envisagé, la part du groupe francophone diminue tout au long de la période de prévision (1996-2021), et ce, dans chacune des trois régions étudiées : dans l'Île-de-Montréal, la population francophone représentera en 2011, 52,2 % de l'ensemble de la population comparativement à 54,4 % en 2001. Il est intéressant d'observer également que la population anglophone va diminuer de 24,6 % en 2001 à 23,0 % en 2011, au profit d'une hausse de la population allophone. En effet, la proportion d'allophones passera de 21,0 % en 2001 à 24,8 % en 2011. En dehors de la région métropolitaine de Montréal, on observe peu de changements dans la répartition linguistique de la population. Les changements tendent donc à se concentrer spécifiquement dans l'Île-de-Montréal. Le tableau 2 illustre quelques-unes des données de l'étude.

4.1.4 Des questions à soulever

Les données démographiques qui précèdent soulèvent des questions fondamentales quant à l'offre de services en région. Les baisses de population dans les collèges auront un impact sur les effectifs universitaires et sur la disponibilité de la main-d'œuvre possédant des qualifications techniques. Cette situation forcera la société à faire des choix extrêmement difficiles. Serons-nous en mesure de maintenir en région une offre de services éducatifs variée et de qualité ? Dans quelles conditions peut-on maintenir les « écoles de village » ? Devrait-on penser à une réorganisation de l'enseignement supérieur, particulièrement en région ?

25. Marc Termote et Jacques Ledent, *Perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal à l'aube du XXIe siècle : implications pour le français langue d'usage public*, Rapport soumis au Conseil de la langue française, Québec, 1999, p. 113.

TABLEAU 2

Évolution prévisible des effectifs et de la structure linguistique selon le scénario 1 (2001, 2006 et 2011)

	Population totale (en milliers)	% francophones	% anglophones	% allophones
Île-de-Montréal				
2001	1764	54,4	24,6	21,0
2006	1770	53,3	23,7	23,0
2011	1779	52,2	23,0	24,8
Reste, région métropolitaine				
2001	1621	85,8	9,3	4,9
2006	1682	85,7	9,0	5,3
2011	1730	85,6	8,7	5,7
Total, région métropolitaine				
2001	3385	69,4	17,3	13,3
2006	3452	69,1	16,5	14,4
2011	3509	68,7	15,9	15,4
Reste du Québec				
2001	3852	94,0	4,5	1,5
2006	3915	93,9	4,5	1,6
2011	3961	93,8	4,5	1,7

Source : Extrait du tableau 22 de Marc Termote et Jacques Ledent, *op. cit.*

La région métropolitaine ne semble pas évoluer de la même manière que le reste du Québec. En effet, dans cette région, la population s'accroît dans les régions limitrophes et décroît dans la métropole elle-même et devient de moins en moins francophone. Dans les régions, la répartition linguistique reste à peu près inchangée. Dans ce contexte, quel sera le rôle des établissements d'enseignement ?

4.2 Les tendances économiques

4.2.1 L'importance de l'effort financier du Québec en éducation

En 1999-2000, l'effort financier du Québec en matière d'éducation représentait 7,6 % de son PIB, comparativement à 6,9 % dans le reste du Canada et à 7,7 % aux États-Unis[26]. L'observation des données sur la période 1976-1999 (**graphique 3**) montre que cet effort est supérieur à ceux du Canada et des États-Unis, et également supérieur à celui de la province voisine, l'Ontario. Cependant, on observe aussi que cet effort a fluctué au cours des deux dernières décennies. Il y a eu une baisse constante de 1976 à 1990, suivie d'une montée jusqu'en 1995 et une seconde baisse à partir de 1996. Ce sont les mêmes tendances qu'on retrouve ailleurs au Canada.

Toutefois, si l'on compare les budgets respectifs accordés à la santé et à l'éducation au cours de la dernière décennie (**voir graphique 4 et tableau 13 en annexe**), on observe, de 1992-1993 à 1999-2000, que les budgets accordés à l'éducation ont diminué, passant de 10,3 milliards à 9 825. Cependant, au cours des deux dernières années, on a assisté à une remontée du budget jusqu'à 10,6 milliards en 2001-2002. Pendant la même période, les sommes consacrées à la santé sont passées de 12,7 milliards en 1992-1993 à 16,7 milliards en 2001-2002. Il est à craindre qu'à l'avenir le vieillissement de la population fasse en sorte que la santé accapare davantage de ressources que l'éducation.

4.2.2 L'augmentation des besoins en main-d'œuvre qualifiée

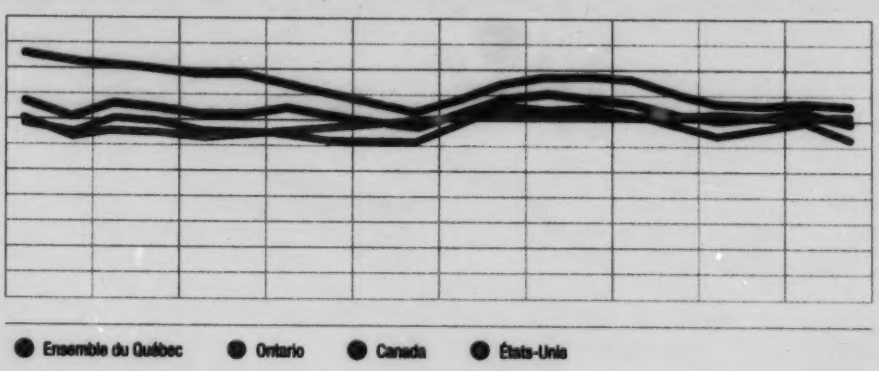
Au Québec, la croissance de l'emploi au cours des dernières années a été concentrée dans les catégories professionnelles qui demandent un niveau de scolarité élevé, c'est-à-dire un niveau collégial ou plus[27]. Tel que l'illustre le **tableau 3**, le nombre d'emplois occupés par des personnes ayant des études universitaires réussies a augmenté de 54 % entre 1990 et 1998. Pendant la même période, le nombre d'emplois occupés par les personnes sans qualification diminuait de 30,5 %.

26. L'effort financier d'un pays est souvent exprimé en termes de pourcentage du PIB, mais ce n'est pas la seule mesure. Certains font même valoir le fait que, parce que le PIB du Québec est inférieur à celui de l'Ontario, par exemple, le Québec doit investir un plus fort pourcentage du PIB que l'Ontario afin de répondre aux besoins de l'éducation.

27. Yves Fortier, *Les tendances du marché du travail au Québec*, Montréal, Emploi-Québec, 1999.

GRAPHIQUE 3

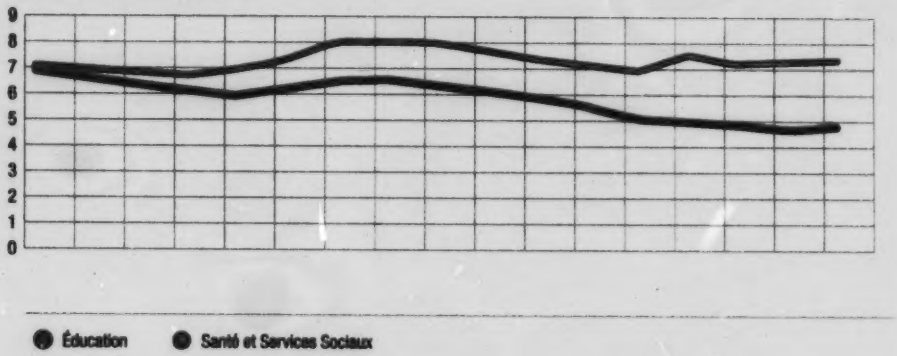
Proportion (en %) de la dépense globale d'éducation par rapport au PIB pour l'ensemble du Québec, l'Ontario, le Canada et les États-Unis



e : Estimations
Source : Ministère de l'Éducation du Québec, Direction des statistiques et des études quantitatives, 24 avril 2001.
Note : Les données présentées dans le graphique ci-dessus apparaissent au tableau 12 en annexe.

GRAPHIQUE 4

Proportion (en %) des dépenses de l'éducation et de la santé et services sociaux par rapport au PIB (1985-1986 à 2001-2002)*



* Un redressement a été effectué afin de présenter les dépenses 2000-2001 et antérieures sur la même base qu'en 2001-2002. Pour l'année 2000-2001, il s'agit des dépenses probables et pour l'année 2001-2002, il s'agit du budget de dépenses pour l'éducation et pour la santé et les services sociaux.
Source : Direction des politiques et operations budgétaires, Secrétariat du Conseil du trésor.
Note : Les données présentées dans le graphique ci-dessus apparaissent au tableau 13 en annexe.

TABLEAU 3

Nombre d'emplois au Québec par niveau de scolarité (en milliers) - Entre 1990 et 1999

Années	Sans diplôme du secondaire	Études secondaires réussies	Études postsecondaires partielles	Études postsecondaires réussies	Études universitaires réussies	Total
1990	927	632	257	910	416	3141
1992	784	604	233	948	473	3042
1995	723	553	230	1082	560	3148
1998	654	536	255	1207	629	3282
1999	645	586	254	1233	641	3358
Variations de 1990 à 1999	-30,5 %	-7,3 %	-1,1 %	35,4 %	54,0 %	6,9 %

Source : Statistique Canada.
MEQ, *L'évolution de l'emploi selon le niveau de scolarité*. http://www.meq.gouv.qc.ca/.

4.2.3
L'instruction, une valeur« économiquement » sûre

L'obtention d'un diplôme, l'éducation et la formation demeurent des valeurs « économiquement » sûres. Les écarts entre les conditions d'emploi (ou de non-emploi) des travailleurs sans diplôme d'études secondaires et les travailleurs détenant un diplôme sont bien documentés. Des études établissent que, pour chaque année additionnelle de scolarisation, la production augmente de 5 % à 15 % et des économistes évaluent à plus ou moins 15 000 $ annuellement l'avantage salarial d'un diplôme universitaire sur un diplôme secondaire (en tenant compte du coût des années d'études)[28]. Qui plus est, la « nouvelle économie » repose sur la production de savoir et exige des personnes de plus en plus instruites. La formation n'a pas que des répercussions sur les salaires des travailleurs, elle a aussi un impact très important sur la proportion des personnes en emploi. Comme l'illustre le **tableau 4**, un diplômé universitaire sur vingt était en chômage en 1996, comparativement à une personne sur cinq parmi celles ayant une scolarité inférieure à la 9e année. En outre, l'éducation facilite encore l'insertion professionnelle. La scolarisation serait plus que jamais pertinente autant pour le bien-être des individus que pour celui de la société tout entière.

TABLEAU 4

Taux de chômage de la population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité atteint – Québec – 1996

Niveau inférieur à la 9e année	**19,7**
De la 9e à la 13e sans certificat d'études secondaires	17,9
De la 9e à la 13e avec certificat d'études secondaires	11,3
Certificat ou diplôme d'une école de métiers	11,0
Autres études non universitaires seulement	10,8
Études universitaires sans baccalauréat	10,5
Études universitaires avec baccalauréat	5,8
Total	**11,8**

Source : Statistique Canada. Recensement 1996.

4.2.4
Des questions à soulever

Les dépenses en éducation et en santé représentent une part considérable des dépenses du Québec. Comme l'illustrent les données précédentes, l'écart entre ce qui est accordé à la santé et ce qui est accordé à l'éducation tend à s'agrandir. Or, les besoins en éducation augmenteront avec les transformations importantes que subit le marché du travail. Il en sera de même avec la santé dont les coûts sont appelés à croître en raison du vieillissement de la population. Le dilemme que cela posera à la prochaine génération sera de taille et il y aura de sérieux risques de conflits majeurs entre les générations. Comment la société québécoise réagira-t-elle à ces nouveaux enjeux ? Il est certes difficile de prévoir comment les jeunes générations réagiront, mais l'éducation ne pourra qu'être considérée comme une nécessité pour la survie de la société. Quelles ressources pourrons-nous y consentir ? Et d'où viendront-elles ?

4.3
Les tendances sociales

4.3.1
La transformation de la famille québécoise

Au cours des dernières décennies, la famille québécoise s'est profondément transformée : baisse de la fécondité, hausse du nombre des divorces, augmentation du nombre des familles monoparentales, présence de plus en plus grande d'une nouvelle forme de famille, la famille reconstituée. L'indice synthétique de fécondité des Québécoises est passé de 1,9 en 1971 à 1,5 en 1998. Depuis au moins trois décennies, le taux de natalité ne permet plus d'assurer le renouvellement des générations, dont le seuil de remplacement est de 2,1 enfants par femme. Durant la même période, le nombre de divorces a plus que triplé, passant de 5 203 en 1971 à 16 916 en 1998 et le nombre de mariages a diminué de moitié, soit de 49 695 qu'il était en 1971 à 22 940 en 1998[29]. Quoique la majorité des enfants vivent dans une famille biparentale, une minorité croissante vit dans une famille monoparentale. Le **graphique 5** illustre cette croissance.

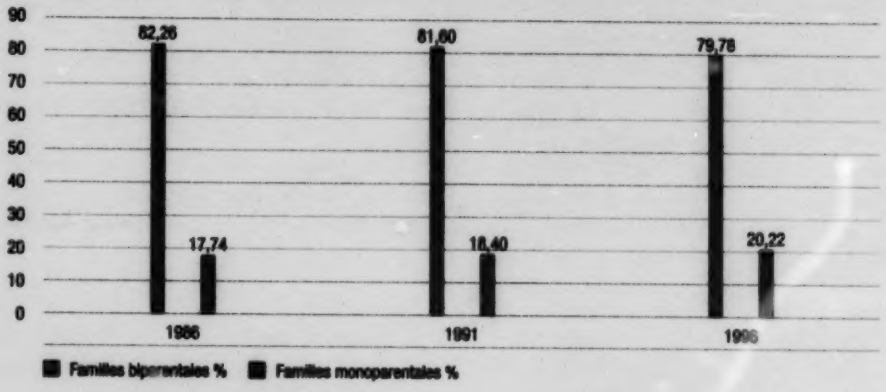
Ainsi, les enfants québécois sont appelés à vivre dans des petites familles, de plus en plus instables. Les trajectoires de vie sont complexes, jalonnées par le divorce des parents, la constitution de familles monoparentales, le plus souvent ayant une femme comme chef, la reconstruction des familles en

28. Voir : Pierre Fortin, *La contribution de l'éducation à l'économie*, préparé pour le Conseil supérieur de l'éducation.

29. Source : Institut de la statistique du Québec, *Mariages selon l'état matrimonial et le sexe et nombre de divorces*, Québec, 1971-1999, Tableau 2.2.

GRAPHIQUE 5

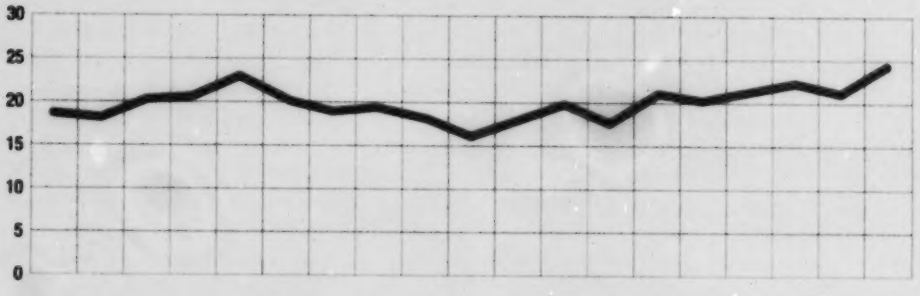
Proportion (en %) des enfants selon le type de famille, Québec, 1986, 1991 et 1996



Source : Statistique Canada, Recensements de 1986, 1991 et 1996.
Compilation : Institut de la statistique du Québec.
http://www.stat.gouv.qc.ca/.
Note : Les données présentées dans le graphique ci-dessus apparaissent au tableau 14 en annexe.

GRAPHIQUE 6

Proportion (en %) des enfants de moins de 18 ans vivant dans la pauvreté, Québec (1980-1998)



Source : Rapport du Conseil national du bien-être social du Canada. Profil de la pauvreté, 1998, automne 2000.

familles dites reconstituées. Ces multiples changements ne sont pas sans laisser de traces psychologiques chez les enfants qui ont à vivre de nombreuses ruptures de leurs relations sociales. Ces comportements familiaux se reflètent aussi dans la population scolaire où l'on observe une plus grande instabilité des enfants et des parents ainsi qu'un nombre plus élevé d'intervenants.

Dans un autre ordre d'idée, le Conseil national du bien-être social du Canada constate que le Québec détient le record de pauvreté en 1998, déclassant Terre-Neuve. Selon ces données, 24 % des enfants de moins de 18 ans seraient pauvres comparativement à 18,4 % en 1980[30].

Par ailleurs, les estimations faites au Québec, à partir du concept de faible revenu, indiquent cependant une proportion moindre. En effet, selon les données publiées par l'Institut de la statistique du Québec, il y avait en 1997, 17,5 % des enfants vivant dans une famille à faible revenu, soit 2 % de moins qu'en 1984[31]. Au Québec, il convient également de rappeler que ce sont les mères monoparentales qui sont les plus touchées par la pauvreté. En 1996, dans les familles monoparentales, une mère sur deux était pauvre. Le Conseil ayant déjà noté le lien entre la pauvreté des familles et la réussite scolaire, notamment dans le cadre de son étude sur l'école montréalaise[32], la présente tendance ne peut être prise à la légère. On observe également que les écarts entre les pauvres et les riches ont tendance à s'agrandir.

30.
Conseil national du bien-être social du Canada. *Profil de la pauvreté*, 1998, automne 2000.

31.
Source, Institut de la statistique du Québec, *Évolution de la proportion d'enfants vivant dans une famille à faible revenu selon le type de familles*, Québec 1984-1997, Tableau 7.16.

32.
Voir *La réussite à l'école montréalaise : une urgence pour la société québécoise*, Avis à la ministre de l'Éducation, Conseil supérieur de l'éducation, 1996.

4.3.2
La diversification des problématiques concernant la jeunesse

L'univers de la jeunesse est un univers de plus en plus complexe et de plus en plus diversifié, et cela d'autant plus que les frontières qui en définissent les contours ont tendance à évoluer avec le temps. Être jeune aujourd'hui, cela peut vouloir dire être âgé entre 15 et 34 ans. Être jeune ne coïncide plus exclusivement avec la période des études, car de plus en plus de jeunes participent au marché du travail. Être jeune aujourd'hui, c'est aussi vouloir être autonome, mais dans une conjoncture qui favorise la dépendance financière, particulièrement envers les parents. Cela n'est pas sans créer de nouvelles tensions entre les générations.

Certaines problématiques propres à la jeunesse québécoise semblent de plus en plus présentes dans la société. Pensons, entre autres, à la hausse de l'incidence de la détresse psychologique, à la hausse du recours au suicide pour lequel le Québec affiche l'un des plus hauts taux au monde chez les 15 à 24 ans, à l'itinérance croissante chez les jeunes, à la violence et à la délinquance des adolescents.

Plusieurs jeunes vivent des situations à risque amenées par la pauvreté. Des liens directs existent entre la pauvreté et l'état de santé physique et mentale. Il ne s'agit pas d'une question facile. Cette expression ultime de la détresse requiert une mobilisation réelle de tous les acteurs de la société. Par ailleurs, trop de jeunes connaissent des problèmes de comportement et des difficultés d'apprentissage qui mènent au décrochage scolaire. Comment le système d'éducation peut-il répondre à leurs besoins et prévenir échecs et détresse psychologique ? Dans certaines régions[33], comme dans la région du Saguenay, on a mis sur pied des tables régionales de concertation pour contrer l'abandon scolaire.

Dans une revue de littérature sur les valeurs et les représentations des jeunes et des populations étudiantes effectuée, en 1994, pour le Conseil[34], Hélène Pinard notait des caractéristiques plutôt préoccupantes à propos des jeunes. Il est intéressant ici d'en relever certaines qui sont plus pertinentes au thème du présent rapport. Mentionnons d'abord le lien que les jeunes entretiennent avec l'école et l'éducation. Pour eux, l'école n'est pas un lieu de plaisir et le collège est perçu davantage comme un lieu de passage obligé que comme un milieu d'intégration sociale. L'éducation a une valeur instrumentale, comme l'a si bien exprimé Jacques Grand'Maison, car elle est nécessaire pour obtenir un bon emploi : « L'éducation n'est pas une valeur en elle-même, pas plus que le travail. L'une et l'autre ne sont souvent que des instruments pour obtenir des biens de consommation, et cessent ainsi d'être des expériences et des lieux de valorisation de son humanité la plus profonde qui vaut par elle-même et pour elle-même. [...] Il y a de graves conséquences sociales dont le décrochage scolaire est l'un des cent indices. Comme le sont tous les autres décrochages d'ailleurs[35]. »

Les jeunes saisissent rapidement l'importance d'obtenir un diplôme, car cela permet d'entrer plus facilement sur le marché du travail. Ils connaissent également les avantages de poursuivre des études supérieures, mais en même temps, ils sont conscients que le diplôme ne garantit pas à lui seul un emploi. Cependant, leur parcours scolaire est souvent fait de retours en arrière et de changements de direction comme en témoignent, entre autres, les nombreux changements de programmes observés au collégial et à l'université. Le très grand nombre de programmes d'études qui s'offrent aux jeunes est sans doute un facteur qui rend plus difficile le processus d'orientation. Les différentes études faites sur ce sujet démontrent également que les jeunes ont tendance à consacrer moins de temps à leurs études qu'auparavant.

Pour les jeunes, l'allongement des études ne constitue pas un problème, même si cela a souvent pour conséquence le prolongement de la cohabitation avec les parents. Les jeunes ne se perçoivent plus comme seulement des étudiants à temps plein. Ils considèrent normal de travailler, l'insertion dans un milieu de travail ne représente plus pour eux un rite de passage important puisque le travail devient partie prenante de leur vie. Pour eux, c'est un signe de prestige et une occasion d'acquérir de l'expérience et une possibilité de gains. La croissance des études à temps partiel a été alimentée par la hausse très marquée du taux de participation au marché du travail des étudiants inscrits à temps plein durant les années 1980. Le phénomène s'explique en partie par les aspirations des jeunes à consommer et par un désir accru d'autonomie financière et personnelle. Toutefois, des recherches révèlent que la réussite peut être mise en échec par le travail. Le Conseil a déjà examiné cette question dans son avis portant sur les conditions de réussite au collégial et à l'université[36].

La vie des étudiantes et des étudiants d'aujourd'hui est caractérisée par leurs grands besoins d'autonomie et d'épanouissement personnel. Nés d'une famille souvent de petite taille, de parents qui ont vécu la Révolution tranquille et participé à la mise en place des institutions de l'État-providence, la majorité des étudiants peuvent jouir d'une relation parent-enfant basée sur des valeurs démocratiques. Sur le plan des valeurs, les jeunes sont attachés à la famille et désirent des relations durables, peut-être parce qu'un

33. Au Saguenay, le CRÉPAS (Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire) a vu le jour en septembre 1995. Il s'est donné comme mission de prévenir l'abandon des études chez les jeunes du Saguenay–Lac-Saint-Jean à l'école secondaire, au collège et à l'université par des actions concertées à l'échelle régionale et locale.

34. Hélène Pinard, *Valeurs et représentations des jeunes et des populations étudiantes*, Conseil supérieur de l'Éducation, septembre 1994.

35. *Ibid.*, p. 34.

36. Conseil supérieur de l'éducation, *Des conditions de réussite au collégial, Québec, 1995; Réussir un projet d'études universitaires :des conditions à réunir*, Québec, 2000.

grand nombre d'entre eux ont vécu des séparations et des deuils attribuables au divorce de leurs parents. Les jeunes sont également très préoccupés par des valeurs collectives comme la santé et la qualité de l'environnement. En ce qui a trait à la participation aux institutions politiques, on a beaucoup parlé dans les années 1990 d'un certain désengagement des jeunes. Mais notre regard sur cette question pourrait bien changer à la faveur d'une nouvelle conjoncture et de nouveaux espaces de participation qui s'offrent aux jeunes. Leur participation récente au Sommet de la jeunesse et aux différents forums régionaux en témoigne[37].

4.3.3
Une hausse souhaitée de l'immigration

La politique visant à hausser l'immigration modifiera la donne des besoins en éducation[38]. Au cours des trois prochaines années, le Québec accueillera plus d'immigrants. En 1999, environ 44 % des immigrants qui s'établissent au Québec connaissent le français avant d'arriver – pour 13,2 % d'entre eux, c'est leur langue maternelle (**tableau 5**). Le nombre d'immigrants qui s'établissent en dehors de la région de Montréal devrait doubler, avec la capitale nationale comme deuxième pôle d'établissement au Québec. Environ 17 000 immigrants devraient s'établir ailleurs que dans la métropole et la capitale. Cependant, il faut être prudent quand on aborde ces statistiques, car les régions éprouvent souvent des difficultés à retenir les immigrants qui s'y installent. Les enjeux ne sont pas qu'éducatifs, ils sont linguistiques, sociaux et culturels; il faut y porter la plus grande attention. Sur le plan de l'intégration scolaire, l'école québécoise et surtout montréalaise n'a pas encore clairement affirmé ses positions. Le rapport annuel 1997-1998 du Conseil supérieur de l'éducation, *Éduquer à la citoyenneté*, a mis en évidence les défis et les enjeux du pluralisme culturel en éducation et la nécessité d'une éducation à la citoyenneté qui fasse une place importante au « savoir vivre ensemble ».

4.3.4
Des questions à soulever

Les tendances sociales qui viennent d'être évoquées dressent un portait plutôt inquiétant de la jeunesse et de la famille. Ce ne sont pas à proprement parler des phénomènes sur lesquels l'éducation a une certaine prise; par ailleurs, on ne peut les ignorer, car ils influent sur les caractéristiques de la clientèle scolaire. Le système d'éducation doit composer avec l'instabilité de la famille et avec l'univers des valeurs de la société qui contraste singulièrement avec celui de l'école. Cela demande au système scolaire une adaptation considérable.

Ces données posent également des questions fondamentales au système d'éducation : au regard de la réussite scolaire, quel sera l'impact de l'appauvrissement des familles québécoises ? Quel genre d'action faudra-t-il prévoir pour aider les familles démunies à espérer un avenir meilleur pour leurs enfants ? Dans quelle mesure et de quelle manière l'État peut-il intervenir pour s'assurer que seront comblés les besoins de main-d'œuvre actuels et prévisibles à moyen terme, dans le secteur de l'éducation et ailleurs ? Comment s'assurer d'une sensibilisation adéquate des jeunes aux liens étroits qui existent entre l'éducation et le taux de chômage, alors que dans leur imaginaire, on retrouve encore la crainte du chômeur instruit et que le marché du travail est souvent fait d'emplois à statut précaire ? À l'égard de la population immigrante, les défis d'intégration demeurent considérables.

4.4
Les tendances éducatives

L'éducation demeure une préoccupation universelle. Partout, on est de plus en plus conscient de l'importance de l'éducation comme moteur du développement des individus et des sociétés. La démonstration que l'éducation et le développement humain sont

TABLEAU 5

Répartition (en %) du nombre d'immigrants selon la langue maternelle et la langue parlée Québec (1980-1999)

	Langue maternelle			Langues parlées			
Année	Français	Anglais	Autres	Français seulement	Français & Anglais	Anglais seulement	Autres
1980	12,0	10,9	77,1	20,7	8,2	18,0	53,1
1985	9,9	9,8	80,3	24,5	13,5	25,2	36,9
1990	5,8	3,7	90,5	19,5	17,4	21,2	41,8
1995	14,2	4,4	81,5	25,4	11,8	21,7	41,1
1999	13,2	2,8	84,0	27,7	15,2	19,0	38,1

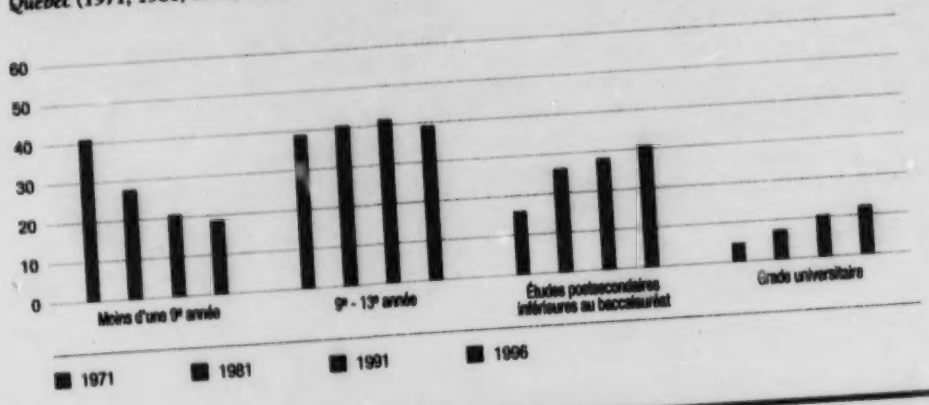
Source : Québec 2001, *Annuaire politique, social, économique et culturel*, sous la direction de Roch Côté, Montréal, Fides, 2000, Tableau 30, p. 46, Données de l'Institut de la statistique du Québec.

37.
Madeleine Gauthier et Lucie Piché, « Participation des jeunes aux lieux d'influence et de pouvoir », *L'action nationale*, septembre 2001.

38.
Voir : *Ministère des relations avec les citoyens et de l'immigration, Plan d'immigration du Québec pour l'année 2002*, Montréal, MRCI, 2001.

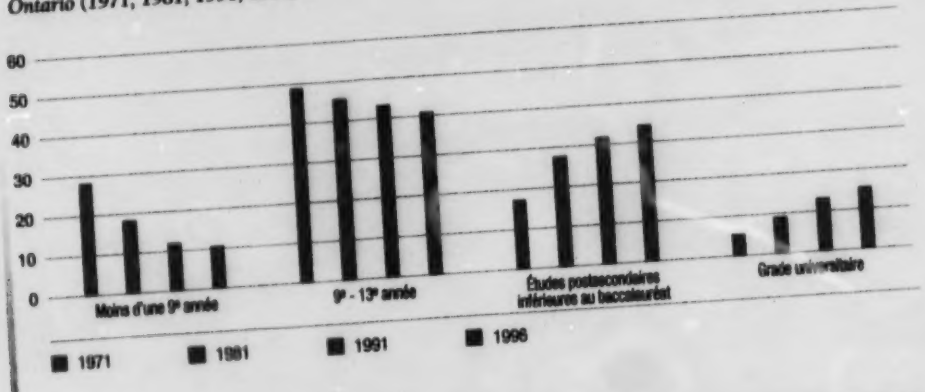
GRAPHIQUE 7

Proportion (en %) de la population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité, Québec (1971, 1981, 1991, 1996)



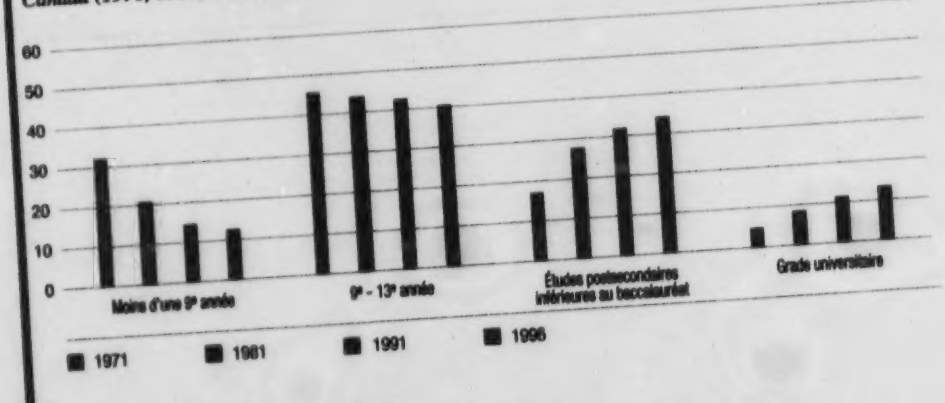
GRAPHIQUE 8

Proportion (en %) de la population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité, Ontario (1971, 1981, 1991, 1996)



GRAPHIQUE 9

Proportion (en %) de la population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité, Canada (1971, 1981, 1991, 1996)



Source : Statistique Canada, Recensements du Canada.
Note : Les données présentées dans le graphique ci-dessus apparaissent au tableau 15 en annexe.

étroitement liés n'est plus à faire; des efforts et des investissements accrus dans le domaine de l'éducation procurent clairement des avantages avérés dans de nombreux secteurs du développement humain[39]. C'est pourquoi il faut insister avec plus de vigueur sur l'importance d'une éducation de base universelle au XXIe siècle. Les tendances énumérées ci-dessous joueront vraisemblablement un rôle dans l'évolution de l'éducation au Québec et dans les responsabilités que l'État aura à assumer à cet égard.

4.4.1 Un taux de scolarité toujours en hausse

Le taux de scolarité n'a cessé d'augmenter depuis les années 1970 et les écarts entre le Québec et le reste du Canada sont maintenant minimes. Comme on peut l'observer dans les **graphiques 7, 8 et 9**, le Québec fait des bonds considérables depuis une trentaine d'années. Considérant uniquement le niveau universitaire, le Québec avec 12,2 % de la population de 15 ans et plus ayant un grade universitaire ou étant engagés dans des études universitaires, a presque rejoint l'Ontario qui affiche un taux de 14,9 %. Cependant, la comparaison avec les États-Unis démontre que, tant au Québec qu'au Canada, le nombre de diplômés universitaires est inférieur à celui des États-Unis (**graphique 10**).

À l'université, on observe une forte croissance de la proportion d'une génération qui obtient un grade universitaire. Comme l'illustre le **tableau 6**, au cours des 25 dernières années, c'est deux fois plus de personnes d'une même génération qui obtiennent un baccalauréat ou une maîtrise. Il est important aussi de noter que l'écart s'agrandit entre les hommes et les femmes. En 1998, parmi les détenteurs d'un baccalauréat, il y avait 10 % de plus de femmes que d'hommes, alors qu'il y a 25 ans, l'écart en faveur des hommes était de 3 %. Par ailleurs, les données récentes semblent indiquer un arrêt de cette montée. En effet, on observe une baisse du taux de diplomation des bacheliers depuis 1997, de même qu'une diminution du taux d'accès aux études dans des programmes

TABLEAU 6

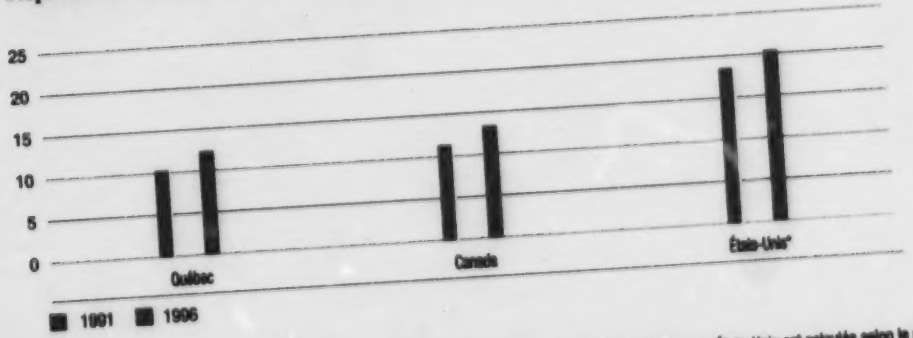
***Proportion (en %) d'une génération qui obtient un grade universitaire* (1976-1998)**

	1976	1986	1991	1996	1997	1998
Baccalauréat	14,9	19,0	23,6	29,0	28,1	26,6
homme	16,7	18,1	20,0	22,7	22,0	21,6
femme	13,1	19,9	27,3	35,3	34,5	31,8
Maîtrise	2,7	3,9	4,4	6,0	6,0	6,4
homme	3,5	4,4	4,4	5,8	5,8	5,9
femme	1,9	3,4	4,3	6,3	6,2	6,8

Source : MEQ, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2000, tableau 5.6, p. 111.

GRAPHIQUE 10

***Proportion (en %) de la population de 15 ans et plus détenant un grade universitaire* (1991-1996)**



* En 1991, la donnée sur la proportion de la population de 15 ans et plus détenant un grade universitaire aux États-Unis est calculée selon le nombre de personnes ayant complété 4 ans ou plus à l'université.

Source : U.S. Census Bureau.
http ://www.census.gov/.
Statistique Canada, Recensements du Canada.
http ://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/education/scolarisation/tableau2.htm

Note : Les données présentées dans le graphique ci-dessus apparaissent au tableau 18 en annexe.

39. Comme en a témoigné Pierre Fortin dans sa communication au Conseil le 9 février 2001, *La contribution de l'éducation à l'économie*.

conduisant au baccalauréat depuis 1992-1993 (mais une croissance de l'accès à la maîtrise). Malgré tout, le taux d'obtention du baccalauréat au Québec reste plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE où il se situait à 23,6 % en 1996[40].

Par ailleurs, la situation de la scolarisation au Québec est extrêmement variable selon les régions. On retrouvera dans le tableau 17, en annexe, des données détaillées sur le plus haut niveau de scolarité atteint par la population de 15 ans et plus. On peut y observer que les régions où l'on note la plus grande proportion de diplômés universitaires sont les régions urbaines de Montréal (18,5 %) et de Québec (15,1 %), selon les données de 1996. À l'opposé, certaines régions comme la Gaspésie, les Îles-de-la-Madeleine et le Nord-du-Québec détiennent les taux les plus élevés de scolarité inférieure à la 9e année, soit 28,5 % et 25,1 % respectivement alors que ce taux est 18,1 % pour l'ensemble de la population du Québec.

4.4.2 Le décrochage et le retard scolaires en baisse, mais toujours trop élevés

Le décrochage scolaire est à la baisse depuis 25 ans. Cependant, malgré la démocratisation de l'éducation au Québec et une remarquable croissance de la diplomation à tous les ordres d'enseignement, l'abandon est encore trop élevé. En effet, en 1998-1999, c'est près d'un jeune sur trois, soit 31 %, qui sort du secteur des jeunes sans obtenir de diplôme. La proportion s'élève à 37,7 % chez les garçons. Même si un bon nombre de ces jeunes obtiendront un diplôme en passant par le secteur des adultes, il en reste encore 16,4 % qui n'obtiendront jamais de diplôme d'études secondaires. Chez les garçons, c'est près de un sur quatre (**tableau 7**).

En matière de retard scolaire, les proportions d'élèves qui vivent une telle situation ont diminué depuis 1962-1963, passant de 44 % à 25,3 % chez les garçons et de 33 % à 17,3 % chez les filles; l'écart entre les sexes à cet égard, plus important au secondaire qu'au primaire, a cependant tendance à se réduire (**tableau 8**). Le Conseil a bien documenté les écarts entre les garçons et les filles dans son avis intitulé *Pour une meilleure réussite scolaire des garçons et des filles.*

4.4.3 Des jeunes de plus en plus nombreux au secteur des adultes

Les jeunes de moins de 20 ans sont de plus en plus nombreux à fréquenter le secteur des adultes en formation générale. Cette tendance touche autant les hommes que les femmes, cependant dans une proportion légèrement moindre pour ces dernières.

TABLEAU 7

Proportion (en %) d'une génération qui sort du secondaire sans diplôme, selon le sexe

	1975-1976	1985-1986	1995-1996	1997-1998	1998-1999e
Sexe masculin					
Proportion d'une génération qui					
– n'obtient pas de diplôme du secteur des jeunes	52,6	33,5	35,9	41,3	37,7
– n'obtient pas de diplôme du secteur des jeunes ou avant 20 ans au secteur des adultes	51,8	32,9	33,0	38,2	34,7
– n'obtient jamais de diplôme	48,8	26,9	18,6	26,3	23,0
Sexe féminin					
Proportion d'une génération qui					
– n'obtient pas de diplôme du secteur des jeunes	41,5	22,7	23,0	26,0	23,9
– n'obtient pas de diplôme du secteur des jeunes ou avant 20 ans au secteur des adultes	40,9	22,0	19,8	22,8	20,9
– n'obtient jamais de diplôme	36,9	14,4	5,0	11,8	9,5
Ensemble					
Proportion d'une génération qui					
– n'obtient pas de diplôme du secteur des jeunes	47,1	28,2	29,6	33,9	31,0
– n'obtient pas de diplôme du secteur des jeunes ou avant 20 ans au secteur des adultes	46,5	27,6	26,6	30,7	28,0
– n'obtient jamais de diplôme	43,0	20,8	12,0	19,2	16,4

e : Estimations.

Source : MEQ, *Les sortie sans diplôme du secondaire – secteur des jeunes et des adultes* http://www.meq.gouv.qc.ca/.

40. Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE*, 1998, Paris, 1998.

TABLEAU 8

Le retard scolaire au primaire et au secondaire

Retard scolaire	1962-1963	1965-1966	1985-1986	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Au primaire[1]						
garçons	44,0	31,1	26,2	27,9	26,6	25,3
filles	33,0	23,3	16,5	18,1	17,4	17,3
Au secondaire						
garçons	64,0[2]	49,9	53,0[3]	38,8[3]	39,7	40,0
filles	46,0	36,4	39,2	26,4	27,1	26,7

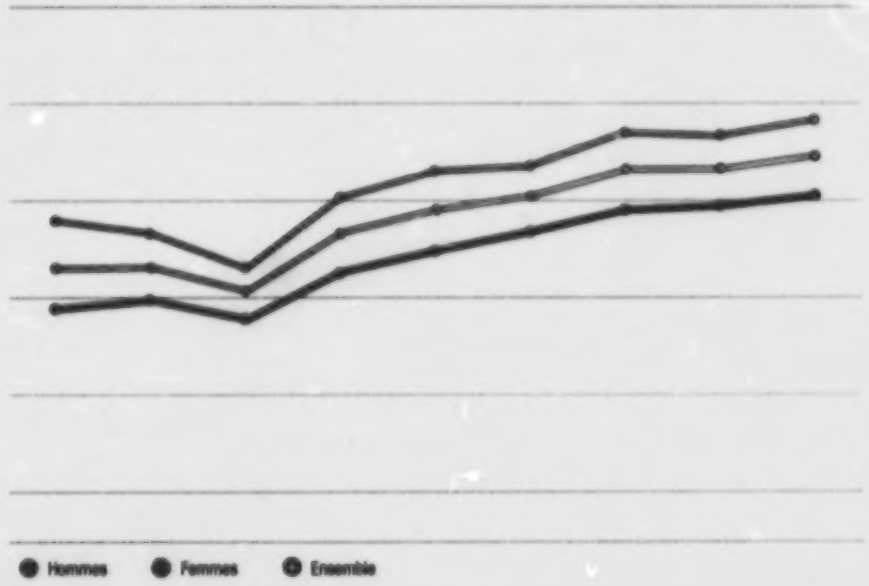
1. Proportion des jeunes de 12 ans qui n'ont pas atteint l'enseignement secondaire au 30 septembre de l'année scolaire.
2. Proportion des jeunes de 16 ans qui n'ont pas atteint la 5e secondaire.
3. Proportion des jeunes de 17 ans qui n'ont pas obtenu un premier diplôme d'études secondaires avant l'année scolaire concernée.

Source : Conseil supérieur de l'éducation, *Pour une meilleure réussite scolaire des garçons et des filles*, 1999, tableau 17, p. 22.

Comme on peut l'observer au **graphique 11**, les jeunes de 19 ans et moins représentaient, en 1998-1999, 34,5 % de toute la clientèle de ce secteur, comparativement à 22,9 % en 1989-1990. Cependant, il faut noter aussi que cette même clientèle a diminué à 20 % pendant la période de 1990 à 1993. Ces variations peuvent s'expliquer par différents facteurs, dont les modalités de financement qui ont fluctué au cours des dernières années, les nouvelles exigences d'entrée au cégep et le mode de fréquentation de l'éducation des adultes, plus souple que celui des jeunes. Vue du point de vue de la formation des adultes, cette situation, si elle continue à évoluer de la même manière, risque d'être problématique, car les adultes pour qui ce type de formation a été instauré pourraient ne plus y trouver leur place. En revanche, le fait que des jeunes puissent terminer leur formation secondaire de cette manière a certainement pour effet de diminuer le décrochage et de hausser la diplomation.

GRAPHIQUE 11

Pourcentage des inscriptions à temps plein et à temps partiel qui correspondent à des personnes de 19 ans et moins (au 30 septembre), à la formation générale dans le secteur des adultes des commissions scolaires (toutes sources de financement).



Note : Les données pour l'année scolaire 1981-1982 ne sont pas présentées dans le graphique puisqu'elles ne sont pas disponibles.
Source : MEQ, *Statistiques de l'éducation*, éditions 1992 à 2000.
Les données qui correspondent à ce graphique apparaissent au tableau 18 en annexe.

4.4.4
L'évolution de l'offre de formation avec les technologies nouvelles

Les technologies nouvelles et plus particulièrement le phénomène Internet ont fait apparaître de nouvelles formes d'offre de formation. Il se développe des formes mixtes d'enseignement, très variables selon les ordres d'enseignement et les ressources des établissements, qui combinent les présentations en classe et l'utilisation de micro-ordinateurs pour le travail collaboratif, le travail en réseau et le courrier électronique. Certains professeurs universitaires rendent disponibles leurs cours sur Internet. De plus on assiste, à l'heure actuelle, à une prolifération de l'offre de formation à distance. Cette réalité est si mouvante qu'il est difficile d'avoir un portrait exact de l'offre réelle et du type de formation qui est offert, car la définition des cours proposés varie selon les sources consultées. De plus, il y a peu de données fiables sur le nombre de personnes inscrites à ces cours et sur le nombre de personnes qui obtiennent un diplôme de cette manière.

Le « *e learning* » est à la fois un concept à la mode et un marché à conquérir pour les établissements d'enseignement. Une nouvelle forme de compétition, au-delà des frontières nationales, est en train de s'installer. Récemment, le prestigieux Massachusetts Institute of Technology (MIT) annonçait que d'ici dix ans tous ses cours seraient offerts gratuitement sur Internet[41], mais il ne sera pas possible d'obtenir le diplôme en ligne, contrairement à ce qui se passe dans d'autres universités, comme la Phoenix University. Il reste à savoir si le nombre faramineux de cours donnés « en ligne » se traduira par un nombre aussi élevé de diplômes obtenus ou de cours réussis – un des handicaps importants de la formation à distance traditionnelle.

L'alphabétisation informatique appartient également à la sphère privée. Dans une société comme la « société du savoir », il importe, pour la population en général et pour les jeunes en particulier, d'avoir accès aux nouvelles technologies et d'en acquérir la maîtrise. Ceux et celles qui utilisent aisément ces nouveaux outils sont avantagés. Pas seulement les élèves, mais les enseignants et les parents doivent pouvoir évoluer dans ces nouveaux environnements. Le Conseil a analysé cette situation dans son rapport annuel 1999-2000.

Avec l'avènement et la prolifération des technologies de l'information et de la communication, la formation à distance semble promise à un essor considérable un peu partout dans le monde. L'intérêt pour cette forme d'enseignement va grandissant et rien ne laisse présager qu'il en sera autrement à l'avenir. En cinquante ans, le Québec est passé des cours par correspondance à auteur unique, sans encadrement ni suivi, aux cours multimédias avec encadrement sophistiqué, en provenance de partout à travers le monde. Dans un contexte où les besoins en éducation vont croissant, mais où les moyens financiers de l'État sont de plus en plus restreints, la formation à distance pourrait être une solution avantageuse, compte tenu des économies qu'elle permet tout en contribuant de façon notable au développement de l'éducation au Québec.

Pour relever le défi d'offrir des services éducatifs qui répondent à la diversité des besoins des adultes et aux besoins de la société québécoise, il faut s'assurer que la formation à distance joue pleinement son rôle de complément essentiel du système éducatif. Au Québec, entre 50 000 et 60 000 personnes sont engagées dans des parcours de formation à distance[42]. Elles le font principalement à travers trois établissements mandatés par le ministère de l'Éducation comme opérateurs aux trois ordres d'enseignement : la Société de formation à distance des commissions scolaires du Québec (SOFAD) au secondaire, le Centre collégial de formation à distance (CCFD) pour les cégeps et la Télé-université pour l'enseignement universitaire. Ce qui n'empêche nullement les autres établissements du système éducatif d'intervenir comme bon leur semble en matière de formation à distance.

4.4.5
L'éducation tout au long de la vie, un enjeu de société

Deux indicateurs en témoignent : l'accroissement rapide de la participation des populations adultes aux divers programmes de formation et la multiplication des énoncés de politiques sur le sujet à travers le monde. L'évolution rapide des connaissances et la nécessité d'acquérir des compétences nouvelles ou différentes pour répondre aux besoins du marché du travail amènent l'OCDE et bien d'autres interlocuteurs avisés, comme la commission Delors, à souligner l'urgence d'accroître les compétences des adultes dans les différents champs du savoir. Au Québec, on parle davantage de l'éducation des adultes, qui a une portée plus restreinte que le concept énoncé dans le rapport Delors. L'évolution de ce secteur s'inscrit dans une nouvelle logique de développement local-régional, en réponse à la continentalisation et à la mondialisation des économies. La formation de base (dont l'alphabétisation et la francisation font partie) doit répondre à la pression exercée sur les individus quant à leur insertion ou à leur réinsertion socioprofessionnelle. La formation liée au marché du travail a pour fonction de permettre aux personnes de s'adapter à l'exercice de professions ou de métiers de plus en plus soumis aux normes nationales et internationales de compétences.

41. Voir le site WEB du MIT : **http://mit.edu/newsoffice/nr/2001/ocw.html**, consulté le 22 octobre 2001.

42. Ces données sont approximatives. Elles ne tiennent pas compte non plus des personnes inscrites à des cours donnés par les universités.

Il ne fait nul doute que la formation des adultes constitue dorénavant un morceau peu négligeable de la clientèle des universités (la maîtrise en administration des affaires, par exemple, ou les nombreux programmes courts de toutes sortes, diplômes et certificats de 1er ou de 2e cycle). On voit des personnes du troisième âge obtenir des doctorats, ou suivre des cours pour leur simple plaisir personnel. Les établissements d'enseignement sont-ils appelés à s'ajuster aux besoins différents d'une population croissante d'adultes ?

Il y a également évolution de la notion d'« analphabétisme » et progression de ceux et celles qui font partie des nouveaux analphabètes. « Au Québec, comme dans les autres pays développés, on associe dorénavant l'analphabétisme à une faible capacité de traitement de l'information qui ne permet pas d'utiliser l'écrit de façon à répondre aux exigences minimales de fonctionnement en société, tant sur le plan personnel que social et professionnel. (...) D'après les données de cette enquête [Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes], le Québec compte une proportion relativement élevée d'adultes faiblement alphabétisés en comparaison de plusieurs pays européens et des autres provinces canadiennes[43]. »

La formation de base essentielle correspond, dit-on, à une 9e année de scolarité; au Québec, la proportion d'adultes qui ont atteint ce niveau de formation est passée de 57,7 % à 81,9 % de 1971 à 1996. En deçà de ce seuil, on serait un analphabète fonctionnel. Si le phénomène est plus marqué chez la population plus âgée, on observe néanmoins qu'une personne sur cinq parmi les Québécois de 20 à 44 ans n'a pas terminé ses études secondaires[44]. À l'échelle canadienne, semble-t-il, « le taux de Québécoises et de Québécois faiblement alphabétisés dépasse celui des autres provinces. Cette situation devrait nécessiter des actions en matière de formation considérables à l'intention des personnes faiblement alphabétisées, mais il ne semble pas que ce soit actuellement le cas[45]. »

Enfin, les besoins en éducation et en formation se diversifient. Le système d'enseignement postsecondaire constitue un cas unique, car sa clientèle provient de groupes d'âge de plus en plus variés. Il faudra composer avec les besoins de recyclage pour le maintien en emploi ou l'accès à un emploi et les besoins en éducation – comme loisir – d'une population vieillissante[46]. La formation continue, ou l'apprentissage tout au long de la vie, génère des enjeux de taille pour l'éducation dont les entreprises privées de formation semblent bien au fait. En effet, il est de plus en plus question de la notion de « marché de la formation ». Les principales cibles sont les personnes qui aiment apprendre et qui y voient une forme de loisir, celles qui aspirent à la mobilité professionnelle et enfin celles qui y sont contraintes par les besoins de l'industrie.

4.4.6
Des bastions masculins et des bastions féminins

Au cours des dix dernières années, on a observé une féminisation des diplômés universitaires. En effet, en 1998, ces dernières représentaient 55,4 % de tous

TABLEAU 9

Répartition des diplômés universitaires selon le sexe et le domaine d'études, 1988 et 1998

	1988		1998	
Disciplines	**Hommes**	**Femmes**	**Hommes**	**Femmes**
Santé	29,31 %	70,69 %	24,50 %	75,50 %
Sciences pures	57,89 %	42,11 %	54,46 %	45,54 %
Sciences appliquées	79,39 %	20,61 %	73,56 %	26,44 %
Sciences humaines	39,08 %	60,92 %	33,40 %	66,60 %
Éducation	29,61 %	70,39 %	26,03 %	73,97 %
Administration	50,13 %	49,87 %	46,23 %	53,77 %
Arts	33,04 %	66,96 %	34,69 %	65,31 %
Lettres	28,73 %	71,27 %	26,58 %	73,42 %
Droit	45,26 %	54,74 %	41,65 %	58,35 %
Études plurisectorielles	43,64 %	56,36 %	34,33 %	65,67 %
Non déclaré	-	-	48,31 %	51,69 %
Total	44,56 %	55,44 %	40,92 %	59,08 %

Source : MEQ, Statistiques de l'éducation, enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire, éditions 1994 et 2000.
Note : Excluant les diplômes décernés par le Collège militaire royal de Saint-Jean.

43.
Ministère de l'Éducation, *Vers une politique de la formation continue*, document

44.
Ibid, p. 15.

45.
Ministère de l'Éducation, Faire le point sur nos actions. Bilan des initiatives fédérales-provinciales conjointes en matière d'alphabétisation. 1993-1997, Rapport de recherche, 1999, p. 17.de consultation, 1998, p. 21.

46.
Voir : David K. Foot, Richard A. Loreto et Thomas W. McCormack, *Les tendances démographiques au Canada, 1996-2006 : les répercussions sur les secteurs public et privé*, Ottawa, Industrie Canada, Analyse de la politique micro-économique, 1998.

les diplômés. Dix ans plus tard cette proportion est passée à 59 %. Ainsi, il y a quatre hommes diplômés universitaires pour six femmes. Cependant, les femmes occupent toujours les mêmes créneaux qu'il y a dix ans. Les sciences appliquées et les techniques constituent encore des secteurs d'études à prédominance masculine alors que la santé, l'éducation, les lettres, les sciences humaines et le droit attirent majoritairement les femmes. En effet, tel qu'on peut l'observer au **tableau 9**, entre 1988 et 1998, la proportion de femmes en sciences appliquées est passée de 20,6 % à 26,4 %, et en sciences pures, de 42,1 % à 45,5 %. Dans les autres disciplines, elles ont davantage accentué leur présence. Compte tenu de l'actuelle prédominance d'emplois hautement qualifiés dans le domaine des sciences appliquées, faut-il s'inquiéter de ce que les femmes ne s'intéressent pas davantage à ce secteur de formation ? Faut-il aussi s'inquiéter de l'écart grandissant entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes qui obtiennent un diplôme universitaire ?

4.4.7 L'éducation, l'enfant pauvre de la recherche

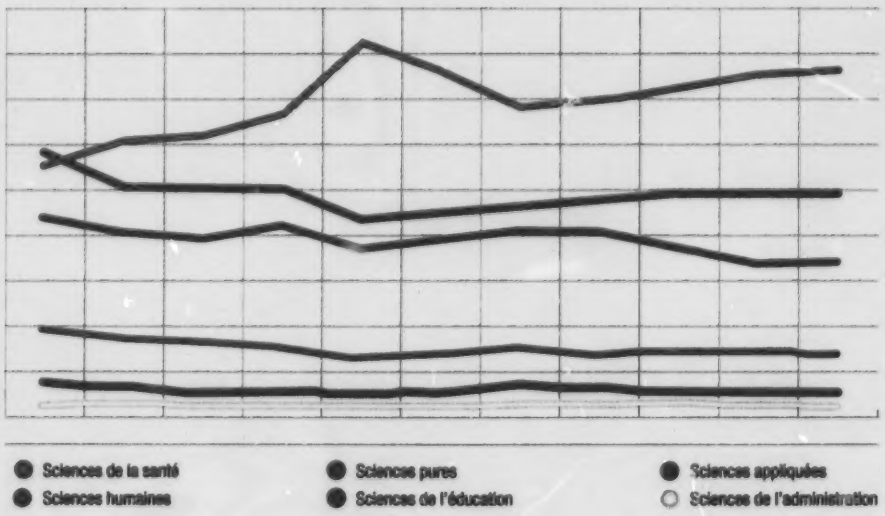
La recherche en sciences humaines – et notamment dans le domaine de l'éducation – demeure l'enfant pauvre de la recherche. Le **graphique 12** montre bien que les sciences de l'éducation n'ont pas accès à plus de 2 % des montants attribués à la recherche et cela depuis plusieurs années. Ce n'est pas là un phénomène nouveau, mais peut-être faut-il lui accorder davantage d'importance dans un contexte de mutation de société. La nouvelle politique scientifique du Québec fait une place à la recherche en sciences sociales et humaines, ce qui n'est pas négligeable, mais ce qui ne signifie pas non plus que des budgets suffisants y seront alloués du jour au lendemain. Les problèmes « sociétaux » sont de plus en plus importants et de plus en plus complexes (le pluralisme culturel, l'effondrement de la famille, la pauvreté des enfants, la violence, le suicide chez les jeunes, etc.); les besoins en recherche sont quasi illimités. En éducation, le Conseil le note dans la plupart de ses avis ou rapports, il n'y a pas suffisamment de recherche consacrée aux problèmes les plus cruciaux.

4.4.8 Des questions à soulever

Un regard sur les dernières décennies montre que le Québec a fait des bonds considérables en éducation. La société québécoise ne peut plus être considérée comme une société sous-scolarisée et très en retard par rapport aux sociétés environnantes. Cependant, cela ne signifie pas que tous les objectifs soient atteints. Dans quelle mesure et de quelle manière l'État peut-il intervenir pour améliorer l'accessibilité et la réussite des études, favoriser un meilleur équilibre entre les différents niveaux de formation,

GRAPHIQUE 12

Évolution (en %) de la proportion des montants de recherche selon le domaine de recherche (1988-1989 à 1998-1999)



Source : MEQ : SIRU, 2001.
Note : Les données présentées dans le graphique ci-dessus apparaissent au tableau 19 en annexe.

entre les sexes ? Comment doit-on interpréter le fait que de plus en plus de jeunes choisissent de terminer leurs études au secteur des adultes ? S'agit-il seulement d'un phénomène conséquent au mode de financement ou cela reflète-t-il une certaine difficulté du secteur des jeunes à s'ouvrir à des modèles organisationnels plus souples et qui tiennent compte des nouveaux besoins d'une certaine partie de la jeunesse ? Cela ne risque-t-il pas de nuire à la clientèle adulte pour qui ce secteur a été conçu ? Il y a là matière à réfléchir. Les technologies de l'information et de la communication sont devenues à la fois des objets d'étude incontournables et des outils pour diffuser la connaissance. Cela entraînera-t-il de nouveaux modes de prestation des services éducatifs, dont la formation en ligne, une formation qui défie les frontières territoriales ? Devrait-on prendre des mesures particulières à l'égard de la formation à distance et à quelles fins ?

Les ressources accordées à la recherche en éducation sont plus que maigres. Et pourtant les problématiques sont nombreuses, complexes, et leurs incidences sociales sont évidentes. Qu'on pense seulement au décrochage scolaire et aux coûts individuels et sociaux que cela entraîne. Sommes-nous suffisamment convaincus de l'importance de la recherche pour y consentir une augmentation notable des subventions ?

5. Quelques questions de fond

Tout au long de ce chapitre qui situe l'éducation dans le contexte social, politique et économique actuel, le Conseil a soulevé plusieurs questions qui concernent le système d'éducation et interpellent d'une manière ou d'une autre le rôle de l'État et de ses partenaires. Les débats entourant le phénomène de la mondialisation touchent de manière plus vive la nature et l'extension de l'intervention étatique en éducation. Ils jettent un doute sur les mécanismes de régulation et de développement des services publics, dont celui de l'éducation. Ils mettent en lumière la difficile articulation entre les impératifs du développement économique et les objectifs de développement social. Ils posent de manière aiguë les conflits éventuels entre les principes d'équité et de justice et les exigences implacables de l'efficacité et de la concurrence. Ils mettent en question le sens profond du mot éducation et de ses finalités premières. L'éducation au service du développement de la personne ou l'éducation au service du marché du travail ? Certes, le Québec a sa propre histoire et ses propres valeurs, mais, comme société développée dans le monde occidental, il est aussi relativement dépendant de ce qui se passe dans son environnement. Le Conseil se doit d'en tenir compte dans sa réflexion.

Des éléments de conjoncture propres au Québec, il faudra sans doute retenir les conséquences considérables des facteurs démographiques qui forceront l'État à prendre des décisions cruciales pour le développement futur de la société. Ces décisions sont de plusieurs ordres. En premier lieu, s'imposera sans doute la question du financement public de l'éducation à l'heure où les dépenses en santé exercent de fortes pressions sur les finances publiques; en deuxième lieu, l'offre de services sur l'ensemble du territoire mettra en évidence le dilemme de la survie et du développement des collectivités locales en regard de la qualité, de la disponibilité et du coût de ces services. Enfin et non pas la moindre, devra être mise en évidence la problématique sociale et éducative de l'accès à une formation de qualité qui réponde à la finalité de l'éducation à laquelle aura souscrit la société québécoise, et ce, pour tous les Québécois et les Québécoises, quelles que soient leur origine sociale et leurs aptitudes personnelles.

L'évocation des éléments de conjoncture énumérés plus haut et des enjeux qui pourraient en découler suggère un certain nombre de questions de fond sur l'évolution de notre système d'éducation :

- Y a-t-il toujours un enjeu d'accessibilité de l'éducation, accessibilité géographique, économique et culturelle ?
- Y a-t-il toujours un enjeu d'équité des chances au départ pour l'ensemble des citoyens et des citoyennes, compte tenu de leurs origines socio-économiques en regard des exigences de l'éducation ?
- Y a-t-il un enjeu de réussite, notamment de réussite comparable des deux sexes ?
- Y a-t-il un enjeu de contrôle de la société dans son ensemble sur l'éducation ?
- Comment se pose l'enjeu de l'efficacité et de l'efficience du système d'éducation ?
- L'État est-il toujours l'acteur le mieux placé pour faire face à ces enjeux qui interpellent le secteur de l'éducation au Québec ? Le rôle qu'il joue depuis les quarante dernières années est-il toujours approprié ?

chapitre trois

RÉAFFIRMER LE RÔLE DE L'ÉTAT EN ÉDUCATION

Pour le Conseil supérieur de l'éducation, le rôle de l'État québécois en éducation doit être défini en prenant en compte la conjoncture actuelle et prévisible telle que décrite au chapitre précédent. Cette conjoncture soulève un ensemble de questions qui se situent sur deux plans distincts, mais complémentaires. Une première série de questions interpelle la vision que la société québécoise a de la nature, du rôle et des caractéristiques de l'éducation. Par exemple, demander s'il y a toujours un enjeu d'accessibilité de l'éducation, accessibilité géographique, économique et culturelle, c'est mettre au premier plan la philosophie même de l'éducation de notre société. C'est l'objet du présent rapport. Une deuxième série de questions concerne les politiques de l'éducation et les priorités d'action. Par exemple, quelle forme doit-on donner à l'idéal d'accessibilité en regard de la géographie du territoire québécois ? Ou encore : comment améliorer les taux de réussite aux divers ordres d'enseignement et pour les garçons en particulier ? Ces questions seront traitées dans le prochain rapport sur l'état et les besoins de l'éducation.

Dans le contexte qui vient d'être évoqué, le Conseil soumet à la réflexion, par l'énoncé de propositions, sa vision du nouveau rôle de l'État en éducation. Cette vision s'appuie sur une lecture de l'histoire de l'intervention de l'État en éducation, sur l'analyse de la conjoncture entourant le rôle de l'État en éducation et, enfin, sur les résultats de la consultation menée par le Conseil auprès de plusieurs personnes et groupes représentatifs, acteurs du monde de l'éducation, experts et observateurs de la scène éducative et politique.

Le présent chapitre est composé de trois parties. Dans la première, le Conseil fait un retour sur les finalités de l'éducation identifiées dans les différents rapports des commissions qui ont jalonné l'histoire de l'éducation depuis les années 1960 ainsi que dans les grandes politiques arrêtées par les gouvernements québécois successifs. Dans la deuxième partie, il décèle un certain nombre de tendances et de pressions qui, découlant de l'évolution de la conjoncture mondiale et québécoise, influencent le rôle de l'État. Enfin, dans la troisième partie, le Conseil formule un ensemble de propositions qui précisent le contour et les modalités du rôle de l'État en éducation.

1. Les finalités et les valeurs de l'éducation : du rapport Parent aux lendemains des États généraux sur l'éducation

Les finalités et les valeurs constituent les assises de tout système d'éducation. Dans sa démarche de réflexion sur le rôle de l'État en éducation, il est apparu nécessaire au Conseil de rappeler ces finalités telles qu'elles ont été énoncées au fil des ans dans la société québécoise et qui ont fait l'objet de grands débats de société au cours du dernier demi-siècle. En proposant une vision de la nature et des finalités de l'éducation, vision qui orientera celle du rôle de l'État en cette matière, le Conseil doit d'abord prendre acte de l'évolution des conceptions à travers des moments importants de discussion et de réflexion au Québec depuis les débuts de la Révolution tranquille.

L'examen des rapports des grandes commissions d'enquête qui ont jalonné l'histoire de l'éducation au Québec de même que la consultation qu'il a menée pour la préparation du présent rapport, conduisent le Conseil à la conclusion que la société québécoise fait consensus autour d'un certain nombre de finalités et de valeurs en matière d'éducation. Ces finalités et ces valeurs doivent à la fois inspirer et orienter tout le travail du système d'éducation et servir de balises pour définir le rôle de l'État et des autres organismes responsables. Selon le Conseil, il y a cinq grandes finalités et valeurs.

L'accessibilité : dans la société québécoise, l'éducation doit être accessible à l'ensemble des citoyennes et des citoyens sur tout le territoire et être adaptée aux différentes périodes de la vie, ce qui implique autant la formation initiale des jeunes que la formation continue des adultes. Cette caractéristique de l'éducation était au cœur du rapport Parent : « Dans les sociétés modernes, le système d'éducation poursuit une triple fin : donner à chacun la possibilité de s'instruire, rendre accessibles à chacun les études les mieux adaptées à ses aptitudes et à ses goûts; préparer l'individu à la vie en société[1]. » Cette primauté de l'accessibilité repose sur deux bases. D'une part, l'accessibilité, tant géographique qu'économique et culturelle, s'appuie sur la conviction que tout être humain doit pouvoir bénéficier des services éducatifs qui pourront contribuer au plus complet épanouissement de ses facultés intellectuelles et créatrices. L'accessibilité de l'éducation découle de la vision de l'être humain qui est énoncée notamment dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

D'autre part, l'accessibilité de l'éducation est nécessaire à la prospérité et au bien-être de la société québécoise et de ses membres dans un monde où le savoir est le premier moteur de l'économie et l'une des plus puissantes influences façonnant la vie des sociétés. Dans le monde qui prend forme sous nos yeux, l'ignorance conduit les individus aussi bien que les collectivités à l'exclusion, à l'impuissance économique et à la paupérisation et ainsi, à la dégradation de la vie humaine. L'accessibilité de l'éducation est un droit, mais c'est aussi une affaire d'intérêt pour les personnes et les collectivités. C'est en vertu de ce principe d'accessibilité que le Québec a construit un système d'éducation public et gratuit de la maternelle à la fin des études collégiales.

L'énoncé de politique de 1979, *L'école québécoise*, a réitéré l'objectif mis de l'avant par le rapport Parent, l'accessibilité de l'éducation à tous, en s'appuyant également sur la Déclaration internationale des droits de l'homme de l'ONU, la Charte québécoise des droits et libertés de la personne et la Déclaration des droits de l'enfant. L'éducation y est présentée comme un droit qui découle du respect de la dignité et de l'égalité entre les personnes. L'école a le devoir de participer à la formation de l'individu et du citoyen.

Mais, il importe de reconnaître encore aujourd'hui, à la suite de la Commission des États généraux sur l'éducation que, en matière d'accessibilité, tous les objectifs ne sont pas atteints. Le rapport de cette commission recommandait d'intensifier les efforts pour favoriser l'accès des personnes des milieux défavorisés et d'insister pour que l'accessibilité des études se traduise par l'accès à la diplomation. Cette préoccupation d'accessibilité vaut non seulement pour l'éducation obligatoire mais également pour l'enseignement supérieur comme en témoigne la récente politique québécoise à l'égard des universités[2]. Le gouvernement y réaffirme que les universités jouent un rôle de premier plan dans le développement des personnes, de la connaissance, de la culture et de la société : « L'université est un service public qui contribue à la réalisation de la mission gouvernementale d'éducation[3]. » La formation universitaire est un bien personnel et social et conséquemment, elle doit demeurer accessible à ceux et celles qui ont les aptitudes et la volonté de s'y engager.

L'égalité et l'équité : tous ne parviennent pas au seuil de l'école avec les mêmes acquis sociaux et culturels. Ainsi, la pauvreté économique, sociale ou culturelle a un impact négatif sur les chances de réussite, comme nombre d'études au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde l'ont démontré. Le rapport Parent avait assigné à l'éducation, sur la base du diagnostic qu'il avait porté sur l'état de l'éducation au Québec, des visées de justice et d'équité sociale :

1. Rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec*, 1963, vol. 1, p. 75.
2. Ministère de l'Éducation, *Pour mieux assurer notre avenir collectif. Politique québécoise à l'égard des universités*, 2000.
3. *Idem*, p. 17.

« Le système d'enseignement – en tant que système – doit, dans les sociétés modernes, poursuivre une triple fin : 1) mettre à la portée de tous, sans distinction de croyance, d'origine raciale, de culture, de milieu social, d'âge, de sexe, de santé physique ou d'aptitudes mentales, un enseignement de bonne qualité et répondant à la diversité des besoins; 2) permettre à chacun de poursuivre ses études dans le domaine qui répond le mieux à ses aptitudes, à ses goûts et à ses intérêts, jusqu'au niveau le plus avancé qu'il lui est possible d'atteindre et de bénéficier ainsi de tout ce qui peut contribuer à son plein épanouissement; 3) préparer toute la jeunesse à la vie en société, c'est-à-dire à gagner sa vie par un travail utile, à assumer intelligemment toutes ses responsabilités sociales dans l'égalité et la liberté, et offrir aux adultes les plus grandes possibilités de perfectionnement. Cette obligation pour chaque nation d'assurer l'éducation de ses citoyens est contenue dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et dans la Déclaration des droits de l'enfant (1959). »

« L'éducation est le principal facteur de réduction des inégalités et de participation à la richesse avec le travail et les politiques sociales. »

« Le système d'éducation a toujours été perçu comme un instrument de démocratisation qui aide à réduire les inégalités sociales. »

(Extraits des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

Rendre l'école accessible dans les diverses régions et aux divers ordres d'enseignement nécessite que soient mises en œuvre des politiques et des pratiques susceptibles d'égaliser les chances de départ et de bien soutenir ceux dont les acquis antérieurs à l'entrée à l'école pourraient compromettre la réussite. Cette préoccupation suppose des pratiques adaptées à la condition socio-économique des élèves ou des étudiants ainsi que des attentions particulières pour ceux et celles souffrant de handicaps divers.

La poursuite de l'éducation aux divers ordres d'enseignement implique toujours un coût économique pour l'élève ou l'étudiant et pour sa famille. Même quand il n'y a pas de droits de scolarité, il n'y a pas de gratuité absolue. Il faut nourrir, vêtir, loger celui ou celle qui consacre son temps à l'étude et lui procurer les instruments nécessaires à ses études. Or, tous n'ont pas les mêmes moyens financiers lorsqu'ils accèdent à l'un ou l'autre des ordres d'enseignement. L'accessibilité qui ignore les coûts de l'éducation est une accessibilité incomplète et qui risque d'être vide de sens. Il faut donc, par des politiques et des pratiques appropriées, assurer une équité de base dans l'accès à l'éducation en sachant que tous n'ont pas les mêmes moyens financiers pour soutenir leur effort de formation ou celui de leur enfant.

L'intégralité : s'il est une chose qui ressort très clairement des débats de société sur l'éducation au Québec, au cours des dernières années, outre l'aspiration à l'accessibilité, c'est la volonté d'une éducation aussi complète et intégrale que possible. Encore ici, une relecture des visées du rapport Parent et des politiques éducatives plus récentes est instructive.

« L'éducation a pour principale finalité de former des citoyens, pas des travailleurs. [...] Pour beaucoup, l'éducation est perçue comme un instrument utile au marché du travail. Or, l'éducation, c'est plus que cela. Nous avons tous connu des enseignants qui ont changé nos vies. »

(Extrait des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

Tout le rapport Parent s'inspire d'une conception humaniste de l'éducation. Héritière des traditions du passé, l'éducation doit aussi être tournée vers l'avenir. « L'enseignement transmet une tradition et des valeurs qui transcendent une époque particulière. À l'école, chaque nouvelle génération recueille l'héritage de connaissances et de vertus intellectuelles et morales que lui lègue la civilisation humaine. [...] L'éducation doit donc à la fois s'enraciner dans la tradition et se projeter dans l'avenir. Double rôle dans une période d'évolution rapide dans tous les domaines. Le désir de voir l'éducation accordée à l'évolution actuelle inspire l'ensemble de notre rapport[4]. »

Pour les auteurs du rapport Parent, l'école doit être centrée sur le développement social et intellectuel de la personne. « On reconnaît à l'école de nombreuses missions. Sa mission première est d'inculquer la passion de la vérité et le respect de l'intelligence. [...] L'école doit former le caractère, mais elle trahit sa mission si elle n'ouvre pas l'esprit. [...] Non seulement il faut développer la mémoire; on doit aussi faire appel à l'imagination et aux dons créateurs. Ces facultés sont trop souvent étouffées par un enseignement qui valorise plutôt l'érudition que l'expression[5]. » Plus globalement, l'école a aussi une responsabilité particulière dans la formation du citoyen, en développant chez l'enfant, le respect et le souci d'autrui, le sens de l'équipe et de la solidarité.

Quelques années après la publication du rapport Parent, paraît le rapport de la Commission d'enquête sur les arts, qui insiste sur la très grande importance d'intégrer l'enseignement des arts dans l'ensemble du curriculum, cette préoccupation ayant été ignorée

4. Rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec*, vol. 1. p. 75.

5. *Ibid.*, p. 13.

par les auteurs du rapport Parent. Les recommandations de cette commission assignent donc de nouvelles responsabilités à l'État et, sur ce thème, il y a continuité avec le rapport Parent.

En 1979, *L'école québécoise. Énoncé de politique et un plan d'action* propose de nouveau un ensemble de finalités et de valeurs au système d'éducation au Québec. L'accent est mis sur le développement intégral de la personne. « L'éducation au Québec vise à développer la personne dans toutes ses dimensions : la personne est corps, intelligence, affectivité. Elle a une dimension sociale. Dans son existence, elle intègre une morale et très souvent une religion. L'éducation au Québec veut favoriser, par la création d'un milieu éducatif équilibré, l'épanouissement d'une personnalité créatrice. L'éducation au Québec entend assurer le développement d'une personne qui aspire à l'autonomie, à la liberté et au bonheur, qui a besoin d'aimer et d'être aimée, qui est ouverte à la transcendance. L'éducation au Québec considère la personne comme un être social en rapport étroit avec une collectivité et des groupes enracinés dans une histoire commune et dans une culture particulière[6]. »

L'énoncé de politique est très explicite en regard des valeurs que doit véhiculer l'école. Ces valeurs couvrent tous les champs de l'activité humaine. Elles sont intellectuelles, affectives, esthétiques, sociales, culturelles, morales, spirituelles et religieuses. On y encourage, sur le plan intellectuel, le sens du travail méthodique, le jugement critique et la recherche de la vérité; sur le plan affectif, l'aptitude à aimer et à être aimée, l'aptitude à communiquer son expérience et l'ouverture sur le monde; sur le plan esthétique, le goût du beau et son expression artistique. Le sens de l'appartenance socioculturelle, le sens démocratique, l'esprit d'équipe et la capacité de travailler en équipe, la reconnaissance des aspirations collectives véhiculées par les coutumes et les lois, le goût du patrimoine et le souci d'une langue correcte, constituent les valeurs sociales et culturelles. Sur le plan moral, l'éducation s'appuie sur le respect de la vie, le respect de soi et d'autrui, le respect du milieu et de l'environnement, l'autonomie et la responsabilité, le souci du travail bien fait, le sens du devoir, le sens de l'effort et de la discipline personnelle et la tolérance de plus en plus requise pour que chacun puisse être un élément dynamique dans une société pluraliste. Enfin, cet énoncé met également en évidence un certain nombre de valeurs spirituelles et religieuses : le sens de l'intériorité, qui révèle le sens et la profondeur de l'existence humaine, le sens du sacré et l'ouverture à la transcendance et le sens de la gratuité qui s'enracine dans la charité et dans le don de soi. Les écoles confessionnelles, catholiques et protestantes, proposent des valeurs rattachées plus spécifiquement à leurs croyances religieuses. Ces valeurs sont proposées comme source d'inspiration pour orienter les objectifs de l'éducation scolaire et le projet éducatif de chaque école.

La Commission des États généraux sur l'éducation a aussi repris la question des valeurs et des finalités de l'école. Elle avait observé à l'occasion de ses consultations qu'il y avait dans la société une certaine insatisfaction à l'égard de la manière dont l'école s'acquittait de sa mission. Dans son rapport final, intitulé *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, la Commission consacre son premier chapitre à la question de la mission éducative. Elle affirme que, contrairement à ce qui se passait dans les années 1960 où le rapport Parent pouvait s'appuyer sur tout le mouvement amorcé par la Révolution tranquille, l'éducation se retrouve actuellement un peu en marge des mouvements sociaux : « Aujourd'hui une réforme de l'éducation que l'on voudrait dans le sillage d'un projet social mobilisateur serait bien en mal d'impulsion[7]. » La réforme de l'éducation, affirment en substance les commissaires, doit contribuer à l'émergence d'une société plus juste, plus démocratique et plus égalitaire, et nous permettre de progresser vers une plus grande humanité[8]. La mission éducative est vaste, elle doit s'affranchir d'une certaine étroitesse liée à la transmission des savoirs ou à l'utilitarisme économique.

Ainsi, dans un effort de clarification des finalités de l'école, le rapport propose de regrouper ces finalités autour des trois axes suivants : **l'instruction, la socialisation, la qualification.** L'institution scolaire a la tâche essentielle de faire acquérir à l'élève des connaissances, des habiletés et des attitudes nécessaires pour comprendre le monde et être en mesure d'approfondir ses apprentissages tout au long de la vie. L'enseignement supérieur a, en plus, la mission de développer les connaissances par ses activités de recherche et de transfert technologique et scientifique. Il revient également à l'institution scolaire le devoir de transmettre les valeurs qui fondent notre société démocratique : l'égalité, les libertés fondamentales, le respect de l'autre, la justice, la coopération, la solidarité et le respect des institutions communes. Elle a un rôle important à jouer dans la mesure où elle doit initier les jeunes à l'exercice de la citoyenneté. Plus globalement, l'école contribue à l'égalisation des chances et à la cohésion sociale. Le troisième axe de la mission de l'école est celui de la qualification. Les membres de la Commission y affirment clairement que l'école doit tenir compte des besoins du marché du travail et qu'elle doit assurer aux jeunes qui la fréquentent, une formation suffisante pour exercer une activité professionnelle et pour être en mesure tout au long de leur vie de s'adapter aux changements.

6. Ministère de l'Éducation, *L'école québécoise. Énoncé de politique et plan d'action*, p. 26.

7. Commission des États généraux sur l'éducation, *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, p. 4.

8. *Ibid.*, p. 4.

L'énoncé de politique gouvernementale, *L'école, tout un programme*, qui a fait suite au plan d'action, a repris presque textuellement la formulation des finalités de l'éducation proposées par le rapport de la Commission des États généraux. Le gouvernement a ainsi réaffirmé que la mission de l'école était, d'une part, de transmettre des connaissances (instruire) et d'autre part, d'apprendre aux jeunes à vivre ensemble (socialiser). Enfin, l'école doit rendre tous les élèves aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire et à s'intégrer à la société par la maîtrise de compétences professionnelles (qualifier). La définition de cette triple mission de l'école est maintenant codifiée dans le texte de la Loi sur l'instruction publique.

À l'enseignement collégial, le plan d'action gouvernemental de 1996 visait à consolider ce qui avait été entrepris à l'occasion de la réforme de 1993. Il faut rappeler que cette réforme a été l'occasion de réaffirmer le choix du collège québécois et la structure qu'on lui connaît où cohabitent la formation préuniversitaire et la formation technique : « Dans la foulée du rapport Parent, le collège québécois s'est vu confier une mission de préparer aussi bien aux études universitaires qu'à l'exercice de fonction de travail de niveau technique. Il convient de confirmer cette mission[9]. »

La réussite : le système d'éducation doit enfin se préoccuper au plus haut point de la réussite des élèves et des étudiants. Au cours des récentes années, un certain nombre de constatations troublantes – décrochage au secondaire, difficultés scolaires des garçons, durée des études au collégial, abandons aux études universitaires – ont mis en évidence que l'accessibilité, l'égalité, l'équité et l'intégralité de l'éducation ne trouvaient leur pleine réalisation que dans la mesure où elles étaient articulées à une autre valeur, celle de la réussite la plus complète des élèves et des étudiants. Il ne suffit pas de rendre accessible, dans des conditions d'égalité et d'équité aussi accomplies que possible, une éducation qui vise à instruire, à qualifier et à socialiser; il faut encore prendre les moyens pour que chacun réussisse son parcours scolaire. En d'autres termes, la qualité d'un système d'éducation ne se mesure pas seulement à la lumière des intentions d'accessibilité, d'égalité, d'équité et d'intégralité qui président à sa conception et à son organisation; cette qualité se mesure aussi et surtout au degré réel de réussite de ceux et celles qui s'y engagent. Avant 1960, le système d'éducation québécois vivait de grandes difficultés d'accessibilité, d'égalité et d'équité : trop peu de jeunes pouvaient effectivement s'y engager et se rendre au bout de leurs capacités. Cet état de choses a été corrigé. Mais les promesses liées à l'accessibilité, à l'égalité et à l'équité du système d'éducation subissent un cruel démenti chaque fois qu'un élève ou un étudiant échoue son parcours scolaire.

Le document ministériel *Prendre le virage du succès*, publié après le rapport de la Commission des États généraux sur l'éducation qui avait également insisté sur l'importance du succès des élèves, donne une nouvelle couleur à la notion d'accessibilité. Tel que le titre du document l'indique, l'objectif du système d'éducation n'est plus uniquement de rendre l'éducation accessible, mais également de rendre la réussite accessible. Le ministre de l'Éducation fixe de nouveaux objectifs au système d'éducation. Il s'agit donc de passer de l'accès du plus grand nombre au succès du plus grand nombre. Ainsi, en l'an 2010, 85 % des élèves d'une génération devront obtenir un diplôme du secondaire avant l'âge de 20 ans, 60 %, un diplôme d'études collégiales et 30 %, un baccalauréat. Pour y parvenir, le ministre de l'Éducation définit six types d'actions : intervenir dès la petite enfance; enseigner les matières essentielles; donner plus d'autonomie à l'école; soutenir l'école montréalaise; intensifier la réforme de la formation professionnelle et technique; consolider et rationaliser l'enseignement supérieur; donner un meilleur accès à la formation continue. Dans la foulée de ce plan d'action, diverses mesures, dont l'implantation des maternelles à temps plein et la réforme du curriculum au primaire et au secondaire, sont mises en place.

En l'an 2000, chaque école primaire, chaque école secondaire, chaque collège est tenu de mettre en œuvre un plan de réussite. Il faut se souvenir qu'au collégial le défi de la réussite faisait déjà partie des orientations du renouveau implanté à partir de 1993[10]. À l'enseignement universitaire, la toute récente politique des universités[11] fait aussi de la réussite une priorité. Le gouvernement entend suivre de près l'évolution de cette situation en publiant régulièrement des indicateurs sur les clientèles universitaires.

Ainsi, tout le système d'éducation, de la maternelle à l'université, est très fortement interpellé par l'objectif de la réussite, laquelle est intimement liée à une certaine obligation de résultats de la part des établissements d'enseignement. Pour ces raisons, le Conseil partage cette conviction largement présente dans la société québécoise que la réussite éducative et non seulement scolaire constitue une valeur fondamentale qui doit guider le système d'éducation et contribuer à façonner le rôle de l'État.

En conclusion : des finalités et des valeurs faisant consensus dans la société québécoise

Ce bref aperçu des documents, des rapports de commissions et des grandes politiques mises en place par les gouvernements successifs montre bien que cette préoccupation pour les finalités de l'éducation est constante, dans l'évolution de la société québécoise. Chaque génération ressent le besoin de définir, pour

9. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, *Des collèges pour le Québec du XXIe siècle*, 1993.

10. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, *op.cit.*

11. Ministère de l'Éducation, *Pour mieux assurer notre avenir collectif*, Politique québécoise à l'égard des universités, 2000.

elle-même et pour les jeunes dont elle a la responsabilité, les projets de développement humain qu'elle entretient à leur sujet. Au cours des quarante dernières années, le vocabulaire a changé, des nuances ont été apportées sur la valeur relative de certaines finalités, des poids différents ont été accordés à certaines d'entre elles. Dans les années 1960, on insistait sur le développement des facultés comme l'intelligence; à l'aube des années 2000, l'accent est mis sur la transmission des connaissances, l'acquisition de compétences et d'habiletés, la qualification professionnelle. Par ailleurs ce qui est constant, dans toute cette évolution, c'est l'importance de la contribution de l'éducation au développement de la société. Il est clair, pour tous ceux qui se sont penchés sur la mission de l'école, que cette dernière a des visées qui dépassent l'individu et se prolongent dans la société. L'éducation, parce qu'elle s'adresse toujours à la génération montante est, par définition, une œuvre qui implique à la fois, un regard sur le passé par le transfert d'une génération à l'autre d'un patrimoine composé de valeurs et de connaissances à transmettre et une projection dans la société qui accueillera, demain, les jeunes d'aujourd'hui.

Il ressort de ces débats de société et des choix politiques sur l'éducation que celle-ci ne saurait être conçue à la lumière de finalités étroites ou utilitaires. Si l'éducation doit préparer à l'insertion professionnelle, elle doit aussi préparer à l'exercice d'une citoyenneté responsable, tout comme elle doit favoriser le développement chez les futurs adultes de la capacité de comprendre l'évolution du monde et de s'y situer de façon active. Par ailleurs, les mêmes débats concluent à la nécessité que l'éducation soit comprise comme un bien public, c'est-à-dire une réalité dont l'organisation et le fonctionnement relèvent de la responsabilité de la société dans son ensemble et de ses instances politiques. Les nombreuses consultations menées en vue de l'élaboration du présent rapport ont confirmé que ce consensus est toujours profondément enraciné dans la société québécoise. Elles ont mis en évidence que les grands débats de société au Québec conduisent encore à la conclusion que l'État doit assumer un rôle fondamental quant à l'organisation, au financement et à la gouverne d'un système d'éducation qui ne saurait être confié à la seule responsabilité des individus, des familles ou de groupes privés.

2. Les tendances et les pressions influençant le rôle de l'État en éducation

Les valeurs qui font consensus dans la société québécoise concernant l'organisation et les finalités du système d'éducation constituent un cadre incontournable pour toute réflexion sur le rôle de l'État en éducation. Il faut, en effet, revenir à l'analyse de la conjoncture proposée au chapitre 2 et en reprendre les éléments liés directement au rôle de l'État en éducation, par contraste avec d'autres éléments qui interpellent plutôt les politiques et les pratiques de l'éducation.

2.1 À l'échelle internationale

Toute volonté de caractériser le rôle de l'État en éducation, ne peut se faire sans se référer au rôle que joue l'État dans l'ensemble de la société et aux pressions auxquelles cet État est soumis. Sans être exhaustif, on peut évoquer des tendances et des pressions qui apparaissent parmi les plus influentes et les plus déterminantes. Certaines sont inhérentes à la conjoncture internationale; d'autres tiennent davantage à la situation propre au Québec. Ces tendances et ces pressions ne se font pas toutes sentir avec le même poids ou la même influence; il convient cependant de les examiner attentivement.

L'effet d'exemplarité politique générale

Une première tendance ou série de pressions, qui ne sont pas propres à la société québécoise, apparaissent accompagner le processus de mondialisation engagé depuis un demi-siècle. On pourrait les regrouper sous l'expression de *l'effet d'exemplarité politique générale*. Il s'agit de tendances ou de pressions qui découlent des actions ou des orientations politiques de certains pays, en raison du poids différent et de l'influence inégale des nations. Ces tendances et pressions se font sentir dans l'interaction entre les nations, dans les processus économiques et politiques internationaux liés à la mondialisation. Leur impact diffère selon les différentes sociétés. Ainsi, si un pays au poids économique, politique et stratégique aussi considérable que les États-Unis s'engage dans un processus de réduction importante des mesures de taxation et d'imposition des individus et des entreprises, un tel choix, extérieur au Québec et au Canada, ne manquera pas d'influencer fortement les politiques fiscales québécoises et canadiennes. Celles-ci subiront des pressions à suivre le mouvement amorcé aux États-Unis, ne serait-ce que pour offrir aux individus et aux entreprises des conditions de fiscalité les dissuadant de se déplacer vers les États-Unis dans un contexte qui, comme celui de l'Accord du libre-échange nord-américain (ALENA), encourage et facilite la mobilité des personnes, des capitaux, des biens et des services. On peut aussi rappeler comment les modes d'organisation des soins de santé aux États-Unis, où le secteur privé joue un rôle considérable, exercent des pressions

sur le modèle canadien d'un système de santé public, universel, gratuit et accessible à tous. L'organisation de l'éducation subit aussi des influences semblables. Cet effet d'exemplarité peut être trompeur : la réduction des taxes et des impôts n'entraîne pas en soi une réduction des coûts de la santé, mais a plutôt pour conséquence de transférer les modalités de paiement vers les compagnies d'assurances privées et les individus eux-mêmes. Il va sans dire que cette situation rend bien vulnérables les personnes incapables d'assumer ces coûts. Cependant, l'exemple peut apparaître très séduisant, encore que des analyses plus poussées de l'impact, aussi bien pour les personnes que pour les entreprises, peuvent tempérer les désirs de changement. Les effets à moyen et à long termes de tels changements, difficiles à discerner, incitent à la prudence.

Il faut donc reconnaître que l'intervention de l'État dans un domaine quelconque de la vie de la société ne peut plus être imperméable aux influences extérieures, mais doit composer avec des normes, des tendances et des influences internationales. Des gouvernements peuvent chercher et réussir à négocier des exceptions ou des exemptions dans les accords commerciaux internationaux pour certains secteurs de la vie de la société – éducation, santé, culture. Les États n'en doivent pas moins tenir compte dans leurs actions, des tendances présentes à l'échelle internationale et composer avec l'effet d'exemplarité découlant des actions de leurs voisins.

Pressions à la privatisation et au désengagement de l'État

Par elle-même, la mondialisation, telle qu'elle se déploie maintenant, s'accompagne, dans certains milieux, d'une poussée vers une réduction tous azimuts du rôle interventionniste de l'État. Plusieurs milieux d'affaires influents remettent en doute, dans de nombreux pays occidentaux, l'intervention de l'État et font l'apologie du marché, de la libre concurrence comme mécanisme privilégié de l'organisation et de la régulation de la vie en société. De toutes parts, on entend le même discours : l'initiative privée, la concurrence et le marché sont plus efficaces et meilleurs que l'intervention étatique dans la production et la distribution non seulement des biens, mais aussi des services, et dans la capacité de répondre aux besoins et aux attentes des individus et des populations.

Dans ce contexte, l'intervention étatique est peu valorisée alors qu'aux lendemains de la Deuxième Guerre mondiale, dans des domaines comme l'éducation et la santé (comme en témoignent les politiques canadienne et québécoise), elle était vue comme porteuse de rationalisation, de démocratisation, d'accessibilité sans considération de la richesse des individus, de coordination, de responsabilisation et d'imputabilité. Elle prend figure maintenant, dans le discours de certains promoteurs de la mondialisation, d'inefficacité, de bureaucratisation, de centralisation démesurée, de refus de toute évaluation sérieuse, d'incapacité de se renouveler et de s'adapter, etc.

Au contraire, l'action de l'entreprise privée apparaît auréolée d'efficacité, de simplicité, d'adaptabilité constante. Un soupçon pèse maintenant sur toute idée d'intervention directe des États dans le champ de la vie sociale; l'air du temps est à la privatisation, à la déréglementation, au libre déploiement de la concurrence, au libre choix du consommateur. Il est vrai qu'un autre discours se fait entendre qui remet en cause les vertus présumées du modèle néolibéral. Ce contre-discours a donné lieu, à l'occasion de certaines conférences internationales – par exemple, au Sommet des Amériques, à Québec, en avril 2001 – non seulement à des manifestations spectaculaires, mais aussi à des prises de position qui cherchent à mettre en lumière la possibilité d'une mondialisation différente, « à visage humain » pourrait-on dire, qui prenne en compte des revendications et des préoccupations sociales.

Si la volonté d'alléger les interventions de l'État dans la vie des sociétés est portée dans des milieux économiques très influents et jette un doute sans ménagement sur les initiatives des États, l'opinion publique au Québec et au Canada n'apparaît pas nécessairement gagnée à de telles conceptions. De plus, on a constaté, dans le sillage des événements survenus aux États-Unis le 11 septembre 2001 et des difficultés croissantes dans la conjoncture économique, que l'intervention économique, financière et administrative de l'État, dans certaines industries, était vite apparue comme une nécessité incontournable.

Ainsi donc, s'il y a des pressions fortes à la privatisation et au désengagement de l'État, y incluant de sa part un désinvestissement financier, il y a aussi des pressions contraires. Cela complique le travail de définition du rôle de l'État, notamment en éducation.

La recherche de modèles différents pour l'organisation de l'éducation

Dans le sillage de l'effet d'exemplarité politique générale et des pressions poussant vers la privatisation et le désengagement de l'État, on peut aussi évoquer la recherche de modèles différents pour l'organisation de l'éducation. Il faut être attentif à la grande diversité de formes et de manifestations de cette recherche qui souvent s'exprime avec plus de force dans des

États ou des pays dont l'organisation de l'éducation est fort différente de celle du Québec où existe déjà, par exemple, un secteur privé bénéficiant d'un important soutien financier de l'État. Néanmoins, il convient d'évoquer cet élément de conjoncture qui peut avoir un effet même au Québec, dans la réflexion sur le rôle de l'État en éducation.

La recherche de modèles différents pour l'organisation de l'éducation, et donc pour le rôle que doit y jouer l'État, prend ainsi des formes bien variées. Par exemple, un certain nombre de penseurs ou de gestionnaires de l'éducation recherchent des moyens de rendre plus efficace la scolarisation en recourant à des pratiques expérimentées par l'entreprise privée : un sens poussé du service à la clientèle, une préoccupation d'ajuster l'offre de services aux besoins de clientèles diversifiées, l'évaluation méthodique de la performance de l'organisation en référence aux concurrents jugés les plus performants, etc. Cette recherche de pratiques appliquées par l'entreprise privée répond à un souci de corriger des lacunes et des carences en termes de qualité de service, d'innovation, d'évaluation qui sont imputées à un système public que l'on tient pour trop centralisé, trop bureaucratisé, insuffisamment sensible à la nécessité de transparence et d'adaptation. En somme, le poids que représente la tutelle de l'État paraît appeler des manières de faire qui s'inspirent des pratiques de l'entreprise privée, et ce, au nom de l'efficacité de l'école publique.

Il y a aussi, dans cette recherche d'un modèle différent d'organisation de l'éducation, la conviction que l'existence d'une concurrence est indispensable à la santé du système public d'éducation. La concurrence entre écoles, par exemple, par la voie d'une différenciation du curriculum ou des pratiques pédagogiques ou par la multiplication d'établissements scolaires ayant un projet ou un style particuliers ou encore par la recherche de clientèles distinctives, est perçue par certains comme bénéfique non seulement aux établissements scolaires, mais à la qualité de la réponse donnée aux attentes des parents. L'idée de certains gouvernements de subventionner les parents qui veulent envoyer leurs enfants dans des établissements privés, lorsque les écoles publiques auxquelles ils ont normalement accès, ne répondent pas à des standards établis, apparaît aussi comme une façon de rendre plus performant le système public; les adversaires de ces pratiques les dénoncent en disant que la réduction du financement des écoles publiques ne peut que rendre celles-ci davantage incapables de répondre aux standards auxquels on veut les assujettir.

Bien que des orientations politiques favorables aux « vouchers » ou « bons d'éducation[12] » ne semblent pas encore être très présentes au Québec, il y a lieu de les évoquer comme exemple d'une remise en question de l'intervention de l'État par le moyen d'un système scolaire public uniforme et universel.

« Il n'y a pas de raison qui justifie l'intervention de l'État en éducation. Financer l'éducation, cela ne veut pas dire financer les institutions et maintenir le monopole public, cela veut dire financer les parents. »

(Extrait des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

On observe aussi, à l'extérieur du Québec, des mouvements plus radicaux de recherche de modèles différents d'organisation de l'éducation qui remettent évidemment en cause l'intervention de l'État. Ainsi, dans son édition du 27 août 2001, le magazine américain Time publie un reportage substantiel sur le phénomène du « *Home schooling* ». Un nombre croissant de parents, aux États-Unis, déçus de la qualité des services d'éducation dispensés dans les écoles publiques, ou pour des raisons tenant à des convictions religieuses ou philosophiques, retirent leurs enfants de l'école et entreprennent d'en assurer eux-mêmes la scolarisation (non sans avoir recours pour certaines matières plus spécialisées aux services de l'école). Cette conduite implique donc un rejet de l'école publique et la mise en œuvre d'une alternative radicale. On peut aussi citer, dans cet ordre de préoccupation, les réflexions de certains théoriciens cherchant à imaginer la restructuration du système d'éducation sans y mêler l'État comme tel.

James Tooley, professeur à l'Université de Newcastle en Angleterre, est un ardent partisan de la privatisation de l'éducation. Le titre d'un de ces livres est à lui seul très évocateur, *Education whout the State*[13], l'éducation sans l'État. S'appuyant sur l'histoire de l'éducation en Angleterre et au pays de Galles, l'auteur affirme que l'illettrisme, la délinquance juvénile, le manque d'innovation technologique remettent en question l'intervention de l'État en éducation. L'auteur réfute les arguments voulant que l'intervention de l'État en éducation soit garante de l'égalité des chances pour tous, car dans les faits, l'intervention de l'État n'a pas fait en sorte, jusqu'à maintenant, que s'instaure une réelle égalité des chances. Un autre argument fréquemment évoqué en faveur de l'intervention de l'État est la nécessité d'un curriculum commun à tous. C'est ce qui se fait en Angleterre depuis 1988. Or, selon l'auteur, l'expérience récente des tentatives de modification du curriculum montre combien les systèmes publics sont lourds et résistants à l'innovation. La seule justification de l'intervention de l'État réside donc, selon le professeur Tooley, dans la mise en place d'un filet de sécurité pour les personnes défavorisées.

12. Un bon d'éducation est une formule de financement par laquelle le parent ou le consommateur reçoit la subvention gouvernementale plutôt que l'institution d'enseignement. Le parent peut alors acheter le service qu'il désire.

13. James Tooley, *Education without the State*, 1996.

L'auteur propose donc une libéralisation de la demande d'éducation, la mise en place d'un système de « vouchers » utilisables tout au long de la vie et la baisse de la scolarité obligatoire à 14 ans. La peur d'instaurer un marché de l'éducation n'est pas justifiée selon lui, même s'il admet qu'il serait difficile de convaincre les politiciens de réduire leur mainmise sur ce secteur. Le marché a des caractéristiques susceptibles de répondre davantage aux besoins des consommateurs, et non des producteurs, comme cela se passe dans un secteur public qui a le monopole de l'éducation.

Ainsi, la réflexion sur le rôle de l'État en éducation doit composer avec ces courants de pensée qui jugent que le modèle d'une école publique, uniforme et soumis aux mêmes règles sous l'autorité de l'État, doit être transformé notamment par l'implantation de pratiques qui sont plutôt celles de l'entreprise privée. Cela interpelle la conception que l'on peut se faire du rôle de l'État.

Restrictions à la souveraineté des États

D'autres tendances ont pris forme qui veulent encore circonscrire, dans un périmètre rétréci, les possibilités de l'intervention étatique. Ainsi, la compétence des États, leur souveraineté même se trouvent progressivement rognées par les ententes commerciales auxquelles ils ont adhéré ou auxquelles on les presse d'adhérer et qui les assujettissent à des règles et à des autorités supraétatiques nouvelles. Sous la poussée des milieux d'affaires en particulier, les États sont fortement sollicités à réduire leur marge d'action, par exemple au regard des investissements étrangers sur leur territoire, et à se soumettre à des normes et à des règles qui ont le même effet. Par ailleurs, des efforts d'intégration politique supranationale se poursuivent. L'Union européenne assume des responsabilités qui étaient traditionnellement le propre des États souverains qui ont, de ce fait, d'autant moins de marge d'action; cela touche de multiples domaines, de la monnaie à l'équivalence des diplômes. Cela ne signifie pas que la souveraineté des États disparaisse et que l'action des autorités publiques cesse de se déployer. Cela signifie que la marge de manœuvre de l'État se rétrécit et que de nouvelles autorités supranationales commencent à exercer des juridictions traditionnellement dévolues aux États. L'intégration économique résultant de l'ALENA a un impact sur la marge de manœuvre des États concernés et cela s'applique tant au Québec qu'au Canada lui-même.

Dans ce contexte, l'évolution de l'intégration économique résultant d'un accord comme celui de l'ALENA peut même aller jusqu'à une remise en cause des domaines où la souveraineté des États s'est prolongée sous forme de monopole ou de quasi-monopole publics. Ainsi, dans le domaine de la santé, non seulement les États ont-ils exercé une souveraineté en regard de cadres généraux, par exemple, les conditions d'exercice des professions médicales, mais au Canada, ils ont aussi mis en place des systèmes publics de services de santé ne tolérant que peu de concurrence. Avec le développement de l'ALENA, cette situation de monopole ou de quasi-monopole est sujette à une remise en question : pourquoi, en effet, ne libéraliserait-on pas, par-delà les frontières, l'offre de services de santé ? On peut évoquer des perspectives semblables en matière d'éducation, autre domaine où s'est fermement exercée la souveraineté étatique. Ainsi, la réflexion sur le rôle de l'État en éducation doit prendre en compte l'effet qu'auront sur les compétences traditionnelles des États, des développements dans la libéralisation des échanges et dans l'intégration économique et politique supranationale, en ne perdant pas de vue que, dans plusieurs pays, l'attachement à l'intégrité de la souveraineté de l'État demeure très vif, notamment dans des domaines tels que l'éducation et la culture.

Une demande sociale changeante

La demande sociale, c'est-à-dire les attentes que les sociétés expriment avec une clarté et une insistance variables auprès de leurs États, change dans le temps, ce qui a des conséquences sur la nature et la portée de l'intervention de ces derniers.

Ainsi, certains pensent qu'avec le vieillissement des populations, les coûts de la santé mobiliseront une part toujours grandissante de la richesse collective et des dépenses publiques. Il est vrai qu'au Québec la part de la santé dans les dépenses de l'État va en croissant et que celle de l'éducation va en décroissant. En 1985-1986, l'État consacrait 7,5 milliards de dollars à l'éducation et 7,6 milliards en santé; en 2000-2001, les dépenses en éducation atteignaient 10 milliards tandis que celles de la santé étaient de 16 milliards de dollars. Comme la proportion de gens âgés gran-dit sans cesse comparativement à celle des jeunes, certains sont tentés de conclure qu'il sera de plus en plus difficile de « protéger » les budgets du secteur de l'éducation contre la demande croissante du secteur de la santé. Ainsi, l'intervention de l'État en éducation doit composer avec la demande de plus en plus exigeante de la population pour des services de santé et avec la pression accrue exercée sur les ressources financières du trésor public. Une telle tendance peut transformer le degré d'engagement de l'État dans un domaine ou l'autre de la vie de la collectivité. Cependant, il existe aussi un contrepoids à cette tendance : une société où des jeunes, de moins en moins nombreux, doivent soutenir des aînés beaucoup plus nombreux et produire, dans

un contexte de vive concurrence internationale, une richesse appropriée, devra consentir les investissements nécessaires à la scolarisation efficace et complète de ses jeunes. Cela exigera des arbitrages délicats. Mais les tendances ne se transforment en fatalité que si, à travers le processus politique, la volonté collective ne se manifeste pas; le degré d'engagement de l'État dans un domaine donné de la vie sociale n'est jamais établi par un scénario immuable échappant aux débats de société.

L'impact des particularismes sur les politiques générales

L'action de l'État, notamment en éducation, doit et devra composer avec la diversification ethno-culturelle de la population, la multiplicité des valeurs et des styles de vie et le recours grandissant de certains individus et de certains groupes aux mécanismes judiciaires pour la reconnaissance et la protection, au nom des droits et libertés de la personne, de leurs aspirations, de leurs particularismes et de leurs valeurs propres. Tous ces phénomènes ont un effet d'émiettement du tissu social et de fragmentation jusqu'à l'infini de ce qui constitue l'intérêt commun. Ils ont aussi pour conséquence de rendre de plus en plus complexe l'établissement de consensus et de paramètres collectifs sur la base desquels l'État peut prétendre intervenir dans la vie des individus et des sociétés, notamment dans la domaine de l'éducation.

Un exemple illustre cet ordre de contraintes à l'action de l'État. Depuis les réformes des années 1960, il incombe à l'État, par les soins du ministère de l'Éducation, de définir les programmes d'études dans les différentes matières aux ordres d'enseignement primaire, secondaire et collégial (avec des degrés variables dans la précision et le détail). Une idée générale assez simple sous-tend ce type d'intervention de l'État : les enfants, les adolescents et les jeunes d'une même société doivent apprendre les mêmes choses, accéder aux mêmes savoirs, acquérir des compétences semblables, s'approprier le même héritage culturel. Dans une société homogène, cela ne suscite pas de grandes difficultés. Mais les sociétés sont de moins en moins homogènes. Au Québec, on sait combien la langue de l'enseignement a été et demeure un sujet contentieux où la capacité de l'État de décider est limitée par les chartes des droits qui donnent aux tribunaux la décision ultime. La capacité de l'État d'intervenir dans le curriculum ou dans les pratiques scolaires risque de plus en plus d'être remise en cause par des individus et des groupes qui réclament, en invoquant leurs particularismes et les droits et libertés que leur garantissent les chartes, d'être dispensés des décisions à portée générale de l'État et de bénéficier d'un régime particulier. Cette pression, ajoutée aux précédentes, vient complexifier le cadre et la possibilité même d'intervention de l'État.

L'effet des innovations technologiques

Le développement constant des technologies de l'information et de la communication rend possibles des formes alternatives de scolarisation, de formation et d'éducation échappant au contrôle de l'État. Un exemple illustre cette tendance nouvelle influençant l'action de l'État en éducation. Au Québec, tant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel que la Loi sur les établissements universitaires interdisent à tout individu ou à toute personne morale de prétendre dispenser un enseignement collégial ou universitaire si cet individu ou cette personne morale n'agit pas dans le cadre des lois précitées. Fort bien. Cependant, le développement d'Internet offre la possibilité de rendre facilement accessibles des formations que l'on pourra bien qualifier de « collégiale » ou d'« universitaire » sans que l'État québécois puisse intervenir, si cette offre de service n'est pas faite à partir du territoire sur lequel l'État exerce sa juridiction. Or, dans l'avenir, le développement technologique multipliera les innovations et les possibilités comme celle que l'on vient d'évoquer. Le Conseil a d'ailleurs développé cette problématique plus en profondeur dans son rapport annuel 1999-2000 sur l'état et les besoins de l'éducation.

Voilà donc, sommairement décrit et sans prétention à l'exhaustivité, un ensemble de tendances et de pressions qui pèseront de plus en plus sur la capacité d'intervenir de l'État, notamment dans le domaine de l'éducation. En réfléchissant sur le rôle futur de l'État en éducation, de telles tendances et pressions doivent être prises en compte si l'on veut pouvoir discerner avec justesse les formes de ce rôle.

2.2 Les tendances et les pressions dans le contexte québécois

Outre ces tendances et pressions qui se manifestent à l'échelle internationale et qui se répercutent dans la vie de la société québécoise, il y a lieu d'ajouter à la réflexion sur le rôle de l'État au moins deux données qui s'enracinent dans la dynamique propre de notre société.

Inquiétude à l'égard de l'efficacité des services publics

Il y a certainement, dans la société québécoise, une inquiétude à l'égard de l'efficacité des services publics dans des domaines comme la santé et l'éducation.

Cette inquiétude se manifeste à l'endroit des services publics de santé dans une population vieillissante, en matière d'accessibilité au moment approprié de ces services, voire sur leur qualité. Cependant, sauf pour les patients qui peuvent, à leurs frais, se faire soigner à l'extérieur du Canada, la population se sent impuissante devant la situation, semble-t-il.

Il n'en va pas de même dans le domaine de l'éducation. Il existe un important secteur privé encadré par une législation et des règlements, mais en bonne part subventionné par l'État. Ce secteur privé est recherché par un nombre croissant de parents qui pensent y trouver, pour leurs enfants, un meilleur enseignement, une meilleure pédagogie et un meilleur encadrement que dans le secteur public. Ce secteur privé est souvent perçu comme une épine au flanc de l'école publique : on lui reproche d'« écrémer » les clientèles les plus prometteuses et de laisser à l'école publique les cas difficiles et nombre d'élèves dits moyens ou médiocres, ce qui complique d'autant la tâche des écoles publiques. Cette pression sur la « performance » des écoles publiques rend toujours plus alléchante l'école privée; cercle vicieux dont il apparaît bien difficile de sortir. Mais il y a plus. Depuis une vingtaine d'années, l'école privée, particulièrement au secondaire, sert de « norme »; c'est elle qui établit le standard. Ainsi, pour éradiquer les pertes de clientèle, les écoles publiques ont élaboré des projets particuliers, du type programmes d'éducation internationale. Ces programmes, souvent plus difficiles, s'adressent à des jeunes doués, que les écoles se permettent de sélectionner. Par leurs méthodes pédagogiques, l'encadrement qu'elles apportent à leurs élèves, leur « projet éducatif », ces écoles publiques semblent échapper à l'insatisfaction qui frappe le système public en général. Cela mitige le sentiment d'inquiétude sans pourtant le dissiper totalement.

L'existence d'une telle inquiétude à l'égard des services publics est une donnée importante dans toute réflexion sur le rôle de l'État en éducation. Le modèle d'organisation et de gestion du système d'éducation, en place au Québec depuis les années 1960, fait l'objet de critiques et d'un manque de confiance qu'on ne peut ignorer. L'inquiétude se fait pourtant moins sentir à l'égard des universités qui bénéficient d'une marge de manœuvre et de responsabilité institutionnelle beaucoup plus grande que les autres établissements d'enseignement. Cet état de choses doit être pris en compte dans la réflexion sur le rôle de l'État en éducation.

Responsabilisation et autonomie locales

Une autre tendance importante se manifeste dans le contexte québécois : l'aspiration à une responsabilité et à une autonomie accrues pour les instances locales – commissions scolaires, écoles, cégeps, etc. À certains égards, les politiques de l'éducation et les lois scolaires ont commencé à répondre à cette aspiration : par exemple, la création des conseils d'établissement dans les écoles primaires et secondaires vise à assurer aux dynamismes locaux et aux groupes directement engagés dans la vie des établissements, de meilleures possibilités de s'exprimer et de prendre en charge leurs affaires propres. À l'autre extrémité du système scolaire, on sait combien les universités sont attachées à leur autonomie et à la possibilité de préserver et d'exercer leur responsabilité. Malgré des ajustements aux pratiques et aux législations, l'aspiration à la responsabilisation et à l'autonomie locales n'a certainement pas été rassasiée. Au Québec, comme ailleurs, l'État ne se départ pas facilement de responsabilités qu'il a une fois assumées, sauf évidemment lorsqu'il voit dans la décentralisation ou la déconcentration le moyen incontournable de se délester de dépenses que la situation de ses ressources lui rend particulièrement pesantes. Et il subsiste nombre de domaines de l'éducation – et non seulement les conventions collectives de travail – où la centralisation est poussée, où la main de l'État est omniprésente, lourde, tatillonne et où l'aspiration à plus de responsabilités pour les instances locales demeure insatisfaite.

Il s'impose donc, dans une réflexion sur le rôle de l'État en éducation, de considérer cette aspiration à un desserrement de la prise qu'exercent les instances gouvernementales centrales et à une responsabilisation accrue des instances locales.

« Notre idée sur le niveau d'intervention de l'État : un État qui n'est pas à la merci de ses appareils et de sa bureaucratie qui interviendrait comme maître des règles du jeu et non comme joueur principal [...] En éducation, il réserverait ses interventions au niveau des politiques d'ensemble et des objectifs sectoriels facilitant les compétences et dynamismes à l'œuvre dans la société civile et exigeant des résultats et une imputabilité en ligne avec ce qui est exigible de partenaires adultes. »

(Extraits des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

3. Les orientations déterminantes du rôle de l'État en éducation

L'ensemble de ces observations et de ces réflexions nous amène à répondre à la question au cœur du présent rapport : quel doit être le rôle de l'État en éducation ? Avant d'aborder la question elle-même, un certain nombre de précisions s'avèrent nécessaires. La réflexion du Conseil est en effet éclairée et soutenue par certaines orientations de fond qui résultent des travaux antérieurs du Conseil et qui demeurent déterminantes au moment où la question est celle du rôle de l'État.

L'éducation, un bien public

En premier lieu, la société doit se protéger contre l'ensorcellement d'un certain discours idéologique qui, reconnaissant à juste titre le phénomène massif et vraisemblablement irréversible de la mondialisation, tend à en déduire des choix particuliers d'organisation économique, sociale, politique et culturelle, dont la validité n'est pas nécessairement probante et dont les effets peuvent être contestables. Ainsi, l'importance attachée à la compétitivité, à la productivité, à l'efficacité et à l'efficience, au rôle du marché, etc., n'implique pas de soi que l'éducation doive se transformer en une pure commodité marchande ni que l'État doive privatiser l'ensemble des activités éducatives et réduire son rôle à celui de gérant du bon fonctionnement des lois du marché, y incluant l'éducation. Ainsi encore, le fait de la mondialisation et l'importance du marché comme régulateur ne sous-entendent pas de soi que l'éducation soit considérée comme un produit ne visant que des personnes ramenées au statut de consommateurs dans le simple cadre de l'offre et de la demande, et qu'elle devienne une affaire purement privée. Le Conseil tient à réaffirmer ce qui a toujours été un postulat de base de ses interventions[14] : **l'éducation est un bien public.** Dans le contexte actuel de la « société du savoir » et de la mondialisation, il importe d'insister avec force sur la place de ce bien public en tant que valeur fondatrice d'une société démocratique.

« En raison de l'importance de l'éducation pour tous les aspects du développement d'une société et pour la vie même des personnes, leur dignité, leur autonomie et leur épanouissement, l'éducation doit préserver son caractère inaliénable de service public. C'est à la fois pour des motifs d'équité, de justice, d'accessibilité et d'égalité des chances que l'éducation doit demeurer un service public. »

(Extrait des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

L'éducation, une réalité multidimensionnelle

Par ailleurs, s'il est vrai que la qualité et l'efficacité du système d'éducation procurent à une société des avantages déterminants en termes de productivité et de compétitivité dans l'arène économique mondiale, l'éducation n'a pas que des finalités économiques ou professionnelles et ne peut être réduite à la seule fonction de former une relève qualifiée pour le marché du travail. Il s'impose donc que l'on veille à ce que l'éducation réalise l'ensemble de ses dimensions et de ses finalités. Par ailleurs, dans une société démocratique où l'éducation a statut de bien public, l'accessibilité, nonobstant la condition économique des individus, constitue une valeur fondamentale qui doit être assumée par une autorité compétente. Une réflexion sur le rôle de l'État en éducation doit ainsi se construire sur une vision complète de l'éducation dans toutes ses finalités et dans toutes ses dimensions pour la personne et pour la société, et ce, dans une société démocratique qui ne se résume pas à être seulement un marché où se rencontrent producteurs et consommateurs.

L'État, un rôle différencié

En troisième lieu, il importe également, selon le Conseil, de moduler le rôle que doit jouer l'État selon que l'on s'adresse à l'enseignement obligatoire ou à l'enseignement postsecondaire. Dans le premier cas, dans la mesure même où une obligation de fréquentation scolaire est faite par la loi aux parents dont les enfants ont l'âge prévu par cette loi, l'État doit jouer un rôle d'encadrement des activités scolaires par le biais des lois et règlements qu'il édicte, tant sur le plan des contenus des programmes d'études, que sur celui de la sanction des études, du financement et de la planification. À l'enseignement supérieur, que les personnes sont libres de fréquenter ou non, ce rôle d'encadrement doit être conçu en har-

14. Voir à l'annexe 2, qui porte sur les positions antérieures du Conseil sur le rôle de l'État en éducation.

monie avec la nature et les exigences de cet ordre d'enseignement. Il l'est déjà en ce qui touche les universités. Quant aux collèges, c'est également la voie qui a été empruntée à la suite de la réforme de 1993. Or, on observe à l'heure actuelle une certaine contamination de l'enseignement supérieur par le modèle de l'enseignement obligatoire : l'État québécois tend à se comporter à l'égard de l'enseignement supérieur de la même manière qu'il agit au primaire et au secondaire, en s'ingérant dans la gestion des établissements, par une volonté de planification de la main-d'œuvre spécialisée ou d'évaluation par le moyen des contrats de performance. Le Conseil croit que la distinction entre les degrés de responsabilité selon les ordres d'enseignement doit être conservée et que l'autonomie des universités doit être maintenue.

L'État, une réalité plurielle

En quatrième lieu, il faut rappeler que le mot « État », en regard de l'éducation, comporte une pluralité de significations. Dans ce contexte, l'État désigne évidemment le ministère responsable directement de l'éducation. Cependant, l'action de l'État en matière d'éducation peut aussi incomber, selon les circonstances et les questions, à l'autorité législative comme telle, c'est-à-dire à l'Assemblée nationale; au Conseil des ministres qui, constituant le gouvernement, est chargé de certaines responsabilités par les lois relatives à l'éducation et qui assume un rôle d'animation générale; à d'autres ministères que celui de l'éducation; ou encore à un organisme de droit public comme le Conseil supérieur de l'éducation auquel l'autorité législative attribue des responsabilités et des tâches propres. Dans la réflexion qui suit sur le rôle de l'État en éducation, il faudra donc se rappeler que ce rôle est partagé entre plusieurs entités qui se regroupent commodément sous le terme « État ».

Une précision complémentaire et d'une très grande importance doit s'ajouter ici à ce qui précède.

Comme on le verra par la suite, le concept d'« État », tel que l'emploiera le Conseil, désigne non seulement ni toujours principalement un appareil politique et administratif, mais encore, et de façon fondamentale, le fait qu'un certain nombre d'enjeux intéressant la société, dont l'éducation, doivent être traités et faire l'objet de décisions à l'intérieur du processus politique. Ce processus a pour effet de retirer ces enjeux du cadre de la décision purement privée et de les subordonner à des mécanismes d'analyse et de résolution intéressant l'ensemble de la société comme telle par le biais de ses institutions décisionnelles communes. En s'employant à décrire le rôle de l'État en éducation, le Conseil ne vise pas seulement l'action de telle ou telle composante de l'appareil gouvernemental, mais aussi et très souvent le processus décisionnel de nature politique qui précède, légitimise et juge ultimement les actions des composantes de l'appareil gouvernemental. En ce sens, le concept d'État englobe les instances publiques que sont les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel, les universités. L'attribution à un ministère de l'Éducation ou à un gouvernement d'une responsabilité particulière est la conséquence de l'insertion de l'objet précis de cette responsabilité dans le domaine de l'intérêt public (par opposition à une matière relevant de l'ordre des intérêts privés) et de l'assujettissement de cet objet au processus décisionnel politique (par opposition aux décisions relevant de la seule compétence des personnes physiques ou morales privées). C'est ainsi que doit être comprise l'assignation à l'État de rôles divers en matière d'éducation.

L'État, le processus politique et l'éducation

Sur la base de ces précisions préliminaires, il importe ici d'introduire une autre notion que le Conseil juge d'une importance capitale pour bien définir le rôle de l'État en éducation.

Il se trouve en effet que toute société, dans l'organisation de son système d'éducation, doit répondre à un certain nombre de questions incontournables. Ces questions visent les différentes facettes de l'autorité éducative dans une société donnée. Ainsi, il faut répondre en particulier à des questions qui définissent le « cadre de gouvernance » du système d'éducation telles que[15] :

- la structure et les responsabilités générales de gouverne de l'éducation;
- les politiques et orientations générales de l'éducation;
- l'organisation de l'école et du curriculum;
- les ressources humaines;
- les ressources financières, matérielles et organisationnelles.

On peut reprendre ces questions selon une formulation différente mais complémentaire :

- Où réside le pouvoir de décider comment et pour qui sera organisée l'éducation ?
- Comment est financé le coût de l'éducation ?
- Comment se distribuent les responsabilités quant à la prestation des services éducatifs, à l'orientation et à l'encadrement des activités d'éducation ?
- Comment sera réalisée l'évaluation de l'éducation et comment s'assure-t-on qu'elle réponde aux besoins changeants des personnes et de la société ?

De telles questions mettent en cause de multiples intervenants : l'État lui-même, tel que précédemment défini, un ensemble d'organismes de droit public

15. William J. Smith, *A Framework for the Analysis of Educational Governance*, 2001, 4 p.

(p. ex. : les commissions scolaires, les collèges, les universités) ou privé (p. ex. : les établissements scolaires privés), des individus en tant que parents, enseignants ou gestionnaires et des groupes intéressés à des titres divers par l'activité d'éducation, etc. De telles questions renvoient à une série de fonctions essentielles : la détermination des objectifs et des orientations, c'est-à-dire des principes directeurs du système; la définition de la répartition des pouvoirs entre les différents acteurs; le soutien aux instances décentralisées. Ce soutien peut se manifester de différentes manières : en exerçant un leadership, en offrant de la formation, en octroyant des ressources financières, humaines et matérielles ou en garantissant la qualité des services.

La question se pose sur la manière avec laquelle une société prend des décisions majeures et structurantes concernant l'organisation et la mise en œuvre de son système d'éducation. Si l'on s'en réfère à l'histoire de l'éducation, au Québec comme ailleurs, l'on constate que les décisions fondamentales concernant l'éducation sont, soit le fait d'individus, de groupes, d'organismes particuliers, soit celui des instances gouvernantes de la société, qu'on désigne commodément par les vocables d'« État » ou de « gouvernement ». Dans les faits, une société comporte généralement, selon un dosage pouvant varier très considérablement dans le temps et dans l'espace, les deux modes de prise de décision. Le système d'éducation d'une société donnée est le fruit de l'interaction de ces deux modes. L'organisation, le financement, la gouverne, l'évaluation, la modification d'un système d'éducation sont le résultat de décisions et d'actions reposant tantôt sur l'initiative d'individus, de groupes, d'organismes particuliers, tantôt sur celle de l'État, du pouvoir politique, du gouvernement. Lorsque ces derniers – l'État, le pouvoir politique et le gouvernement – jouent un rôle prépondérant, on peut alors parler de « processus politique de décision ».

Le Conseil supérieur de l'éducation pense que la question du rôle de l'État en éducation doit être envisagée sous l'angle du processus selon lequel les décisions sont prises et les actions déployées. En effet, il veut par ailleurs souligner que, pour les fins du présent rapport, la conception qu'il se fait de l'État n'est pas restreinte à l'administration gouvernementale ni au ministère de l'Éducation. Il importe de fait, pour la lecture du présent document, d'avoir à l'esprit que **le concept d'État se réfère à l'ensemble des institutions publiques engagées dans le système d'éducation québécois qui sont assujetties d'une manière ou d'une autre au processus politique et au contrôle démocratique.** Dans cette perspective large, le concept d'État recouvre une réalité aussi vaste que celle du gouvernement, du ministère de l'Éducation, ou des instances publiques que sont les commissions scolaires, les écoles, les collèges d'enseignement général et professionnel et à certains égards, les universités; chacune de ces instances assumant des responsabilités précises dans des secteurs spécifiques de l'éducation. Ces institutions occupent des positions qui se différencient par leurs liens plus ou moins étroits avec le pouvoir public institué, par leurs positions particulières sur le terrain et par les responsabilités qu'elles assument dans l'ensemble du système d'éducation. Mais dans tous les cas, elles font partie d'un ensemble coordonné par une autorité politique. Dans ce sens, réfléchir sur le rôle de l'État en éducation, c'est aussi réfléchir sur le processus de décision qui prévaut dans le secteur de l'éducation et sur le type de contrôle que peut exercer la société sur ces décisions. C'est dans cette perspective que le Conseil a abordé son questionnement sur le rôle de l'État en éducation.

4. Les fonctions de l'État en éducation dans le cadre du processus politique

Afin de circonscrire le rôle de l'État en matière d'éducation dans le cadre du processus politique, le Conseil supérieur de l'éducation soumet cinq propositions, dont il espère qu'elles éclaireront et nourriront la réflexion. Trois de ces propositions visent à recentrer et à ajuster des fonctions déjà assumées par l'État québécois; les autres tentent de mettre en relief des responsabilités auxquelles il convient de reconnaître une nouvelle importance.

« Il faut réaffirmer le rôle social de l'État. L'éducation est le vecteur idéal des valeurs sociales qui cimentent la société. »

« Le rôle de l'État, c'est d'exprimer les priorités des citoyens. »

(Extraits des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

4.1 L'organisation et l'architecture d'ensemble du système d'éducation

Il faut, en premier lieu, considérer la question de l'organisation et de l'architecture d'ensemble du système d'éducation. Dans les sociétés technologiquement développées où le savoir est à la fois, pour les personnes comme pour les collectivités, un facteur décisif d'épanouissement, d'accomplissement et de libération individuels et collectifs et de prospérité économique, le système d'éducation est une réalité complexe où doivent s'instaurer une cohésion et une cohérence d'ensemble.

Dans cette perspective, le Conseil formule une première proposition relative à l'organisation et à l'architecture d'ensemble du système d'éducation.

PROPOSITION 1 :
L'ORGANISATION ET L'ARCHITECTURE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DOIVENT DEMEURER LE RÉSULTAT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS POLITIQUE DÉMOCRATIQUE.

A) En conséquence, doivent demeurer assujetties au processus politique démocratique les décisions générales structurantes concernant :

- la définition des finalités de l'éducation;
- la définition des caractéristiques générales du système d'éducation;
- le cadre juridique (législatif et réglementaire) nécessaire à l'établissement et au fonctionnement du système d'éducation;
- la définition du curriculum selon les modalités adaptées aux spécificités des divers ordres d'enseignement;
- la constitution des organismes responsables de rendre les services d'éducation.

B) Le recours au processus politique démocratique pour assurer l'organisation et l'architecture d'ensemble du système d'éducation confère à l'État et à ses composantes législatives, exécutives et administratives des responsabilités permanentes :

- comme lieu de cristallisation (préparation, défense, approbation) des décisions nécessaires à la définition de l'organisation et à l'architecture d'ensemble du système d'éducation;
- comme opérateur central de la mise en application des décisions;
- comme lieu d'imputabilité de la mise en application des décisions découlant du processus politique démocratique.

Cette proposition comporte deux grands volets qui doivent être explicités.

Le Conseil soumet, dans un premier temps, que l'organisation et l'architecture d'ensemble du système d'éducation doivent résulter de décisions rendues possibles par le recours au processus politique démocratique.

Pourquoi privilégier ainsi ce processus politique comme mécanisme de décision concernant l'organisation et l'architecture d'ensemble du système d'éducation ? Plusieurs raisons, selon le Conseil, justifient cette orientation.

Ce choix répond, en premier lieu, à l'impératif du contrôle démocratique de l'éducation considérée comme un intérêt commun et un bien public pour l'ensemble de la société. Pour le Conseil, malgré toutes ses imperfections, le processus politique démocratique est le seul moyen par lequel l'ensemble de la population d'une société peut avoir la mainmise réelle sur les décisions concernant l'organisation et l'architecture de l'ensemble du système d'éducation. En effet, les phases principales du processus politique démocratique permettent aux composantes de la société et à la population dans son ensemble d'intervenir dans les multiples décisions concernant l'éducation.

« Le rôle de l'État, c'est d'assurer la maîtrise d'œuvre du développement de l'éducation. »

« L'éducation est une affaire d'État [...]. Il revient à l'État de "donner la note". »

« Le rôle de l'État en éducation, c'est d'édicter les missions du système d'éducation, d'adopter des orientations, de fixer des objectifs, de se porter garant des principes de démocratie, d'équité, d'accessibilité et de justice de même que des standards de qualité et de transférabilité des connaissances et des compétences acquises. »

(Extraits des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

Ainsi, le mécanisme de l'élection pour le choix des gouvernants met en présence des partis politiques qui proposent à la population des projets de société, des programmes d'action et des équipes pour les réaliser. À la différence des groupes d'intérêts qui interviennent dans les débats publics pour défendre explicitement les intérêts de certains segments ou de certaines parties de la population, les partis politiques, s'ils aspirent réellement à l'exercice du pouvoir, doivent prendre en compte et intégrer une gamme élargie d'intérêts sociaux. Ils doivent faire des arbitrages, définir des projets globaux de société qui incluent l'éducation, et chercher un appui diversifié dans l'électorat sans lequel ils se confineraient à la marginalité politique. Par opposition aux groupes d'intérêts, les partis politiques comme intervenants majeurs dans le processus politique ont des visées plus larges et se doivent de proposer des visions réconciliant des intérêts de multiples groupes sociaux, par-delà l'affrontement d'intérêts sociaux particuliers.

Une fois confirmés les choix électoraux, la désignation d'un ministre titulaire du portefeuille de l'éducation, au sein du gouvernement, identifie clairement, aux yeux de la population, des groupes, du Parlement, des gestionnaires et intervenants de l'éducation, un lieu de responsabilité répondant de ce qui se passe dans le domaine. L'adoption de lois et de règlements concernant l'éducation est un processus public dans lequel peuvent intervenir non seulement les parlementaires, y incluant ceux formant l'opposition, mais aussi les groupes et les individus intéressés. Il en est de même pour l'adoption des budgets. En outre, par leur action propre, des individus, des groupes, des médias peuvent susciter des débats sur des enjeux relatifs à l'éducation ou interpeller publiquement le ministre et le gouvernement. Périodiquement, la population est appelée à juger du gouvernement au terme de son mandat, à lui renouveler sa confiance ou au contraire à lui substituer une autre équipe et un autre projet de société.

Ainsi, le fait de subordonner au processus politique démocratique les décisions majeures concernant l'organisation et l'architecture de l'ensemble du système d'éducation permet de traiter celui-ci comme un intérêt commun et un bien public dans la gouverne duquel la société, les groupes, les individus peuvent intervenir. **À ce processus politique, tout imparfait soit-il, il n'y a pas d'alternative qui soit meilleure.** Si l'éducation échappait au processus politique, le contrôle démocratique serait profondément compromis : la gouverne de l'éducation se trouverait confiée à des personnes, à des groupes, à des organismes, peu ou pas soumis au type de contrôle auquel sont assujettis les élus, et les décisions ne se prendraient pas dans le cadre public qui enserre les décisions politiques. Un tel état de choses caractérise présentement la prise de décision à l'échelle internationale dans un certain nombre de dossiers liés à la mondialisation et occasionne un profond malaise dans les sociétés démocratiques. D'ailleurs, avant 1960, la société québécoise a fait l'expérience d'un système d'éducation où nombre d'enjeux et de questions touchant l'éducation échappaient au processus politique; la situation en résultant n'était pas à tous égards exemplaire, notamment en termes de scolarisation, d'accessibilité et de cohérence d'ensemble.

L'impératif démocratique auquel adhère profondément la société québécoise commande, pour le Conseil, que la maîtrise d'œuvre de l'organisation et de l'architecture de l'ensemble du système d'éducation du Québec demeure assujettie au processus politique.

Le choix de subordonner l'organisation d'ensemble du système d'éducation au processus politique démocratique répond aussi à la nécessité d'assurer au système d'éducation la cohérence et la cohésion nécessaires à sa qualité, à sa pertinence et à son efficacité. Avant 1960, l'absence d'une autorité unifiée ayant compétence sur l'ensemble du système d'éducation a causé plusieurs problèmes importants dont, au premier chef, la multiplication de filières de formation (surtout à l'enseignement secondaire et postsecondaire) non coordonnées, sans passerelles les unes vers les autres et aboutissant souvent à un cul-de-sac en regard des ordres ultérieurs de formation. Ce précédent historique, bien documenté, n'encourage pas à soustraire au processus politique démocratique la responsabilité sur l'ensemble du système d'éducation. D'ailleurs, même depuis la constitution du ministère de l'Éducation en 1964, on observe de façon récurrente des problèmes de cohérence et de cohésion dans le système, par exemple entre ordres d'enseignement. La suppression d'un tel ministère n'apparaît toutefois pas de façon évidente et probante comme la voie royale vers la cohérence et la cohésion.

Malgré ses imperfections, la situation actuelle offre un certain nombre de garanties. Ainsi, chaque fois qu'une réforme est envisagée dans un ordre donné d'enseignement, le recours au processus politique de décision impose un questionnement sur l'impact d'une telle réforme sur les autres ordres d'enseignement. De même, la question se pose lors des arbitrages qui doivent déterminer la part du budget annuel destinée aux divers ordres d'enseignement. En fait, la nature même du système d'éducation impose la nécessité d'un mécanisme régulateur, d'un lieu assurant la cohérence et la cohésion des parties composantes. L'éclatement et la multiplicité des centres d'autorité et de décision causeraient d'évidents problèmes d'articulation entre les composantes du système d'éducation. Pour ces raisons, il apparaît nécessaire que l'organisation et l'architecture de l'ensemble du système d'éducation résultent de décisions élaborées par le processus politique.

Le recours au processus de décision politique, quant à l'organisation et à l'architecture de l'éducation, met en place des conditions grâce auxquelles l'éducation se trouvera mieux articulée aux valeurs fondamentales de société d'une part, et aux autres grands enjeux de la société, d'autre part. Ainsi, l'adoption des lois et des règlements sur l'éducation obligera à rechercher leur harmonisation avec un certain nombre de dispositions législatives fondamentales – par exemple, la Charte des droits et libertés de la personne ou la Charte de la langue française – qui expriment des valeurs de société. De même, le processus politique forcera l'appréciation des décisions à la lumière de l'égalité, de l'équité, du respect des minorités ou des groupes particuliers, des valeurs qui sont particulièrement contraignantes pour l'autorité publique qui ne recherche pas d'abord la rentabilité financière. Ces

valeurs, intimement liées à l'activité éducative, s'imposent dans le processus politique avec force et constance. Ce n'est pas le cas pour d'autres secteurs. Par exemple, le fabricant ou le distributeur de tel ou tel produit de consommation peut décider de ne pas consentir à une région qu'il juge trop excentrique ou trop peu rentable les efforts de mise en marché et de service après vente qu'il consent à d'autres régions avec beaucoup plus de liberté que les services publics. En revanche, ceux-ci ne peuvent facilement refuser à telle partie des citoyens ce qui est accessible en principe à tous.

Ce rôle majeur confié au processus politique démocratique se justifie encore en termes d'imputabilité. Les personnes et les organismes assumant un mandat dont la source ultime se trouve dans une délégation de responsabilités et de pouvoirs par la collectivité sont imputables de leurs actions devant cette même collectivité. L'imputabilité attachée aux responsabilités de gestion dans le secteur public n'est pas de même nature que dans le secteur privé. Or, si l'on reconnaît que l'éducation constitue un intérêt commun et un bien public, le fait de subordonner au processus politique la responsabilité de l'organisation et de l'architecture du système d'éducation établit un cadre clair et connu d'imputabilité. Par contraste, les gestionnaires d'une entreprise privée répondent juridiquement de leurs actions d'abord et essentiellement aux seules personnes physiques ou morales ayant un intérêt financier dans l'entreprise. L'imputabilité des actions n'a donc ni la même forme ni la même portée dans les deux cas.

Telles sont les raisons pour lesquelles il faut, selon le Conseil, subordonner au processus politique démocratique les décisions majeures et structurantes concernant l'organisation et l'architecture d'ensemble du système d'éducation. Cela signifie clairement que ces décisions doivent ultimement résulter d'une démarche publique et non de choix privés ou du libre jeu des forces du marché. Elles doivent ultimement être prises par l'autorité politique légitime à laquelle la société confie la gouverne de ses intérêts et de son bien commun, et non pas par des individus, des groupes, des organismes privés. Cela signifie encore qu'en matière d'éducation, les actions des intervenants doivent se réaliser dans un cadre commun qui s'applique à l'ensemble de la société parce qu'il a été établi au terme d'un processus par lequel cette société se dote de règles et de mécanismes nécessaires à sa vie collective.

Le processus de décision politique en éducation doit traiter, selon le Conseil, des matières qui, par leur nature même, sont d'intérêt public et qui découlent du statut de bien public qui caractérise l'éducation dans une société démocratique. Il en va ainsi des *finalités* de l'éducation : nulle société, soucieuse de son avenir collectif et de l'avenir de ses enfants et adolescents, ne peut se désintéresser de la définition de telles finalités. D'ailleurs, les grands moments de réflexion collective et de débats de société sur l'éducation au Québec, de la commission Parent des années 1960 aux États généraux des années 1990, ont été l'occasion de formuler des choix de société quant aux finalités de l'éducation. Il en va de même des *caractéristiques* générales assignées à un système d'éducation : l'accessibilité, la mixité, le caractère public, la gratuité (ou non), le découpage des ordres successifs d'enseignement, voilà autant de caractéristiques d'un système d'éducation qui, s'inspirant des finalités assignées par la société à l'éducation, doivent par nature être arrêtées au terme d'un processus de décision politique. Le *cadre juridique* nécessaire à la réalisation des finalités et des caractéristiques de l'éducation, de même que la contribution des organismes devant assurer les services d'éducation, incombent par nature au processus de décision politique. Enfin, la définition du curriculum, qui traduit en programmes d'études et en pratiques pédagogiques les choix de société quant à l'éducation, requiert ultimement un recours, modulé selon les spécificités des divers ordres d'enseignement, au processus de décision politique si tant est que le curriculum doit être cohérent par rapport aux finalités et aux caractéristiques assignées à l'éducation. Selon le Conseil, pour l'organisation et l'architecture d'ensemble du système d'éducation, il n'y a pas d'alternative au processus de décision politique qui ne comporte des inconvénients inacceptables tant en termes de contrôle démocratique d'un bien public qu'en termes de cohérence et de cohésion.

Le Conseil soumet, dans un deuxième temps, que le recours au processus de décision politique pour la détermination de l'organisation et de l'architecture du système d'éducation permet de bien circonscrire le rôle propre de l'État.

Le processus politique suppose, par sa nature, de multiples intervenants : les individus comme citoyens, contribuables et utilisateurs des services publics, les groupes divers, depuis les associations professionnelles et syndicales jusqu'aux promoteurs d'idées et de causes, les médias, les partis politiques et cet appareil complexe que constitue l'État. Ce dernier est appelé à assumer une triple fonction qui lui confère une maîtrise d'œuvre spécifique. Les composantes de cette triple fonction sont établies dans la proposition :

- Ainsi, même si de multiples agents sociaux peuvent être à l'origine de décisions concernant l'organisation du système d'éducation, le processus politique démocratique fait de l'État un lieu nécessaire à la cristallisation de la décision : celle-ci doit être conçue et préparée, en regard de toutes les impli-

cations dont elle est porteuse, elle doit être défendue et justifiée et elle doit être formellement approuvée. Voilà autant de tâches qui doivent être assumées par l'État à travers ses composantes.

- Une fois la décision prise, les organismes compétents de l'État sont appelés, à des titres variables selon la nature de la décision, à veiller à leur application.
- Enfin, ce qui est suprêmement important dans une société démocratique, l'État est le lieu ultime d'imputabilité de la mise en application des décisions résultant du processus politique.

C'est en ces termes que doit être conçue la participation de l'État dans l'organisation et dans l'architecture d'ensemble du système d'éducation. À cela, deux précisions doivent être ajoutées.

En attribuant un tel rôle à l'État, le Conseil ne propose pas d'en assigner la responsabilité en exclusivité au seul ministre de l'Éducation. Au contraire, l'exercice de la responsabilité de l'État dans l'organisation et dans l'architecture du système d'éducation fait appel aux diverses composantes de l'État telles que précédemment identifiées. Ainsi, si le ministre de l'Éducation doit jouer un rôle déterminant dans la préparation d'une loi portant sur un aspect ou l'autre de l'éducation, un tel projet de loi doit aussi être accepté par le gouvernement lui-même et il ne perdra sa qualité de projet de loi que lorsqu'il aura été approuvé par l'Assemblée nationale. Ainsi, la maîtrise d'œuvre attribuée à l'État implique-t-elle, selon les dossiers, de multiples composantes de l'État.

Par ailleurs, l'État ne décide pas de tout, mais seul l'État, dans le cadre du processus de décision politique, peut arrêter un certain nombre de décisions structurantes, notamment par le moyen de lois et de règlements. De l'avis du Conseil, si ce genre d'interventions de l'État dans le domaine de l'éducation peut entraîner des inconvénients variables, comme on a pu le constater depuis les années 1960 (p. ex. : la centralisation et l'uniformisation), l'absence d'une autorité unifiée dans le domaine de l'éducation et le fait de soustraire un certain nombre de matières fondamentales et de décisions structurantes du processus politique démocratique génèrent des inconvénients nombreux et beaucoup plus considérables, comme l'illustre l'expérience historique de la société québécoise pendant la première moitié du XX^{e} siècle.

4.2 Le financement de l'éducation

L'éducation comporte un coût pour les individus et pour la société. Avec la sécurité (intérieure et extérieure) et la santé, l'éducation constitue l'un des plus importants postes dans le budget des États contemporains. La part du PIB consacrée par le Québec à l'éducation ressemble bien à la situation dans l'ensemble des pays de développement comparable. La question, ici, n'est pas seulement de savoir si le coût global de l'éducation est approprié, mais surtout d'identifier les meilleurs moyens de rassembler et de distribuer les ressources financières nécessaires à la qualité et à la réussite de l'effort d'éducation dans une société. En matière de financement de l'éducation, le Conseil soumet la proposition suivante :

PROPOSITION 2 :
LE FINANCEMENT D'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DOIT DEMEURER LE RÉSULTAT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS POLITIQUE DÉMOCRATIQUE.

A) En conséquence, doivent demeurer assujetties au processus politique les décisions générales structurantes concernant :

- la détermination de la portion de la richesse collective devant être consacrée à l'éducation;
- la détermination de la contribution des personnes physiques et morales au financement de l'éducation;
- les conditions assurant l'équité tant dans la contribution au financement de l'éducation que dans l'accès aux services d'éducation;
- le cadre permettant aux organismes et aux établissements publics et privés d'enseignement de recourir à des sources additionnelles de financement, en sus des fonds publics qui leur sont attribués.

B) Outre les responsabilités permanentes déjà assignées à l'État par la proposition 1, en matière de financement de l'éducation, le recours au processus politique assigne à l'État et à ses composantes les responsabilités spécifiques suivantes :

- la constitution, par la fiscalité et l'imposition, des ressources financières publiques nécessaires à l'éducation;
- le partage entre les divers ordres d'enseignement des ressources publiques affectées à l'éducation, ainsi que les mécanismes d'allocation des subventions publiques aux organismes et aux établissements d'éducation;
- la définition, requise par les finalités et les caractéristiques du système d'éducation, des principes généraux d'organisation du travail dans le système d'éducation selon les ordres d'enseignement et en concertation avec les partenaires;
- la vérification générale du bon usage des fonds publics affectés à l'éducation.

Un certain nombre de raisons justifient, selon le Conseil, que le financement d'ensemble du système d'éducation résulte d'un processus de décision politique plutôt que d'être laissé au libre jeu des forces du marché.

- En premier lieu, cela est la conséquence nécessaire du recours au processus politique pour fixer l'organisation et l'architecture du système d'éducation. Les décisions en cette matière exigent des moyens pour leur réalisation. Un corollaire financier accompagne obligatoirement toute décision politique sur l'organisation de l'éducation.
- En deuxième lieu, le recours au processus politique démocratique se justifie par des considérations d'efficacité. La dépense en éducation constitue pour la société un investissement qui est essentiel d'une part, à sa capacité de produire et de soutenir la concurrence d'autres sociétés dans une économie de plus en plus mondialisée, et d'autre part, à sa capacité de préparer les jeunes à l'exercice de la citoyenneté[16]. La formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée est la condition d'une prospérité continue pour toute société. Les sociétés incapables de le faire se condamnent à l'appauvrissement. L'éducation représente un investissement d'infrastructure d'une telle ampleur que seule la société, dans son ensemble, peut l'assumer, d'autant plus que les retours sur un tel investissement ne sont ni instantanés ni même à court ou à moyen terme.
- Par ailleurs, la mise en place d'un système d'éducation constamment à jour et efficace requiert un effort financier ininterrompu : ni une école, ni un collège, ni une université ne se construisent, au propre et au figuré, en un an, et un système d'éducation adapté aux temps présents est une entreprise de longue haleine. En dehors de la société dans son ensemble, il n'y a pas beaucoup d'agents économiques capables de maintenir, pendant une longue durée, par-delà les fluctuations annuelles qui accompagnent le rythme de la conjoncture économique et le processus budgétaire gouvernemental, un important effort financier dont les retours sont souvent très lents à venir. Le fait que la collectivité soit la source majeure de financement des établissements d'enseignement procure à ces derniers l'assurance d'un financement relativement stable dans le temps, plus stable malgré les fluctuations dues aux variations de l'humeur budgétaire des gouvernements qu'un financement reposant entièrement sur le choix discrétionnaire et individuel des clientèles scolaires. Seul le processus politique peut consacrer la participation à long terme de l'ensemble de la société au financement du système d'éducation.

« Seule la puissance d'un État peut permettre d'en arriver à une politique nationale d'éducation, c'est-à-dire de donner une vision commune, de promouvoir des valeurs, de fixer des orientations et des objectifs nationaux, de mettre en place les mécanismes de planification et de coordination et d'établir le niveau de ressources publiques qui traverseront l'ensemble du système éducatif. »

(Extrait des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

- Mais, au-delà des raisons d'efficacité qui motivent le rôle majeur de la société par le processus politique dans le financement de l'éducation, il y a des raisons d'un autre ordre et qui sont encore plus importantes. Les lignes de force qui constituent au Québec, depuis plus d'une génération, le financement de l'éducation traduisent des choix de société en harmonie avec des valeurs largement partagées. Ainsi, la gratuité scolaire aux ordres d'enseignement primaire, secondaire et collégial et la relative modestie (par rapport à d'autres provinces canadiennes) des droits de scolarité universitaires confirment une volonté d'accessibilité des études par-delà les différences de moyens financiers individuels. Cette accessibilité financière se double d'une accessibilité géographique. La société peut assurer des services d'éducation sur l'ensemble du territoire et dans des régions où des considérations démographiques ou de marché pourraient dissuader des entreprises privées d'investir. Il est vrai que, compte tenu des disparités de moyens financiers entre les individus et les familles, l'accessibilité des études demeure bien imparfaite malgré la gratuité jusqu'à l'université et les modestes droits de scolarité universitaires; cependant la situation serait bien pire si le coût complet de l'éducation aux divers ordres était directement facturé au consommateur. On s'en convaincra en repensant à la situation de la scolarisation au Québec avant les années 1960 alors que les familles devaient assumer directement une proportion considérable du coût effectif de l'éducation de leurs enfants, particulièrement au secondaire (et surtout au cours classique qui donnait accès à toutes les facultés) ainsi qu'à l'université.
- Le processus politique est beaucoup mieux placé que le seul marché pour prendre en compte des facteurs non économiques dans la prise de décision concernant le financement de l'éducation et l'attribution proportionnée aux capacités des individus des coûts réels de l'éducation. Le processus politique démocratique peut redistribuer la richesse collective et partager les coûts en fonction de paramètres non économiques, tels que l'accessibilité des services ou l'équité dans l'effort financier.

16.
Voir, à ce sujet, le rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation, 1997-1998, *Éduquer à la citoyenneté*.

Pour le Conseil, le processus de décision politique permet à la société dans son ensemble d'intervenir dans les décisions les plus critiques concernant le financement de l'éducation, en particulier dans la détermination de la portion de la richesse collective qui devrait être consacrée à l'éducation et le partage du coût de l'éducation entre les individus et entre les personnes morales.

Le financement de l'éducation est assuré par diverses mesures – allant des règles de l'impôt sur le revenu des individus aux normes régissant la taxation par les commissions scolaires et celles relatives aux diverses catégories de « frais afférents » qu'imposent les établissements postsecondaires à leurs étudiants. Ce mode de financement, parce qu'il dépend du processus politique, contient une garantie d'équité dans l'effort que les contribuables doivent fournir. L'équité dans la contribution des citoyens au financement global de l'éducation, dans la société québécoise comme dans d'autres sociétés comparables, est imparfaite et critiquée à divers égards. Cependant, dans une société où semblent devoir subsister encore longtemps d'importantes inégalités économiques entre les individus, serait-ce en privatisant radicalement le financement de l'éducation qu'on obtiendrait une plus grande équité et une plus grande accessibilité ? Le Conseil estime que, dans une société où les moyens financiers des individus sont très inégaux et où la richesse des collectivités locales est très variable, le processus politique comme mécanisme décisionnel du financement d'ensemble de l'éducation est une condition incontournable d'équité, tant dans l'effort requis des individus et des collectivités locales que dans les services d'éducation effectivement rendus disponibles à ces individus et à ces collectivités locales. Là encore, la situation prévalant avant les changements des années 1960 incite à la prudence dans les velléités de remise en cause radicale des pratiques en vigueur à notre époque.

Il faut de plus rappeler que le recours au processus politique pour assurer le financement d'ensemble de l'éducation est nécessaire à l'exercice d'un contrôle démocratique de la société quant à l'effort financier consenti à l'éducation. Les décisions majeures que l'État doit prendre concernant le financement de l'éducation – la détermination de la part du budget attribuée à l'éducation, le partage de cette enveloppe entre les ordres d'enseignement, la contribution individuelle et directe requise des citoyens, etc. – sont soumises au processus politique. Le gouvernement en place doit effectuer des choix et les défendre devant le Parlement, les groupes intéressés à l'éducation (les autres aussi) et les médias. Il en résulte un débat public et une mesure certaine de contrôle démocratique par la société, les groupes qui s'y retrouvent et les forces d'opposition politique. Les situations problématiques en matière de financement de l'éducation, depuis les insuffisances jusqu'aux formes diverses de gaspillage ou de corruption, sont tôt ou tard mises en lumière et les responsables, ultimement le gouvernement lui-même, tôt ou tard sujets d'interpellations dans ou en dehors de l'enceinte parlementaire. En cette matière comme en d'autres, le processus politique est certes imparfait. Cependant, on peut citer nombre de situations, dans les circonstances ordinaires de la vie, où les citoyens-consommateurs disposent de recours bien moins efficaces – quand ils en ont – lorsque les prix des denrées ou des produits de première nécessité s'emballent.

Le Conseil estime donc que, en matière de financement, le recours au processus politique démocratique doit être apprécié à la lumière d'une question fondamentale : l'éducation doit-elle être considérée comme un bien commercial soumis aux lois du marché ?

Si, comme le démontrent les choix de la société québécoise depuis nombre d'années, on répond « non » à cette question, le processus politique doit continuer à jouer un rôle majeur en regard du financement de l'éducation. Des consultations effectuées par le Conseil dans le milieu, il ressort que la très grande majorité des Québécois et des Québécoises sont d'accord avec l'intervention de l'État. Cette intervention fait en sorte que l'éducation universelle ne constitue pas une sorte de « charité » faite aux moins nantis. L'accès à l'éducation est justifié, d'une part, par les idéaux d'équité et d'égalité inhérents à l'idéal démocratique et, d'autre part, par des considérations de survie de la société par rapport aux exigences de la nouvelle économie fondée sur le savoir. Le refus d'investir en éducation serait en quelque sorte un « passeport pour la pauvreté ». Qu'on se rappelle la situation qui prévalait avant les années 1960, c'est-à-dire un sous-financement important qui avait réservé l'éducation à une élite et aux nantis et, par conséquent, entraîné une sous-scolarisation importante de la population québécoise par rapport à celle de l'Ontario et à celle du Canada. L'intervention du processus politique démocratique dans le financement de l'éducation permet de mettre en place des services éducatifs sur l'ensemble du territoire et de favoriser une meilleure redistribution de la richesse collective. Ce processus permet aussi de déterminer, en toute transparence, comment les coûts de l'éducation seront partagés, en fonction des ordres d'enseignement, entre la société dans son ensemble et les personnes se prévalant des services d'éducation, selon des modalités allant de la gratuité complète à des droits de scolarité.

Dès lors que le processus politique démocratique se révèle le mécanisme décisionnel central pour le financement de l'ensemble du système d'éducation, un

certain nombre de tâches, précisées dans la proposition 2, incombent à l'État et à l'appareil gouvernemental. Ces tâches sont connues et elles sont suffisamment explicitées par la proposition pour qu'il ne soit pas nécessaire de les commenter ici de façon détaillée. Il faut lire les tâches de l'État en matière de financement à la lumière des responsabilités concrètes attachées à l'action gouvernementale par la proposition 1, c'est-à-dire la cristallisation de la décision, sa mise en œuvre et l'imputabilité.

4.3 La gouverne générale du système d'éducation

Le recours au processus politique pour la prise de décision concernant l'organisation et l'architecture d'ensemble du système d'éducation ainsi que son financement amène le Conseil à soumettre que l'on doit confier à l'État et à ses organismes, à titre de fiduciaire du bien public et de l'intérêt commun, une fonction générale de gouverne de l'éducation. Cela amène une troisième proposition.

PROPOSITION 3 :
DANS LE CADRE D'ORGANISATION ET DE FINANCEMENT DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DÉFINI PAR LE PROCESSUS PUBLIC DÉMOCRATIQUE, UNE FONCTION DE GOUVERNE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION INCOMBE À L'ÉTAT. CETTE FONCTION EST ASSUMÉE, SELON LES CAS, PAR LE GOUVERNEMENT, PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET PAR LES ORGANISMES DE DROIT PUBLIC EXERÇANT DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION. CETTE TÂCHE DE LEADERSHIP IMPLIQUE NOTAMMENT :

- l'explication et la valorisation auprès des responsables et des intervenants du système d'éducation des finalités et des caractéristiques de l'éducation résultant de grands choix de société par le moyen du processus politique;
- la définition et la gestion d'un régime d'accréditation des enseignants et des autres catégories de personnel de l'enseignement approprié aux divers ordres;
- la répartition géographique des services et des ressources d'éducation;
- la définition du cadre juridique entourant les interventions du secteur privé;
- la surveillance du respect des lois et des règlements;
- l'évaluation des services et des activités.

Le Conseil est d'avis que l'État, par ses divers organes, assume aussi une fonction de gouverne de l'éducation. Cette fonction de gouverne veut répondre à un certain nombre de questions fondamentales : comment assurer que tous aient accès à une éducation primaire, secondaire, post-secondaire de qualité comparable, quel que soit l'endroit où ils vivent sur le territoire et quelles que soient leurs conditions socio-économiques ? Comment garantir la réussite de chaque enfant, de chaque adolescent et de chaque personne qui fréquente le système d'éducation ? Comment s'assurer que les pratiques éducatives soient à la fois respectueuses des objectifs d'ensemble et s'adaptent aux particularismes des différents milieux socio-économiques, tout en étant valides et efficaces ? Comment s'assurer que les familles et les communautés locales assument pleinement leur rôle ?

Il y a un certain paradoxe dans le discours ambiant à cet égard : d'une part, on pense que l'emprise de l'État devrait se desserrer, d'autre part, on lui demande d'exercer davantage de contrôle et de surveillance dans le domaine de l'éducation, même dans certains secteurs comme les universités où l'autonomie institutionnelle est très grande. Il y a là un terrain favorable pour que soit modulée l'intervention de l'État et de ses partenaires.

« L'État doit jouer un rôle de synergie, c'est-à-dire de chef d'orchestre, celui qui fait travailler les gens ensemble, qui assure l'intelligence du système, la cohérence du système. »

(Extrait des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

Dans cette fonction de gouverne, l'expérience nous apprend que l'intervention de l'État est imparfaite : la gestion est lourde, l'intervention est souvent centralisatrice et bureaucratique, la prise de décision est lente et l'innovation difficile. Il faut donc rechercher ici une intervention centrale qui porte sur les grands encadrements et qui rende pleinement opératoire une gestion locale aussi près du milieu que possible.

La fonction de gouverne dévolue à l'État et son rôle de chef de file appellent quelques observations.

- En premier lieu, il incombe à l'État, par ses organes, dont le ministère de l'Éducation, d'assurer le suivi des choix de société sanctionnés par le processus politique. L'État et ses représentants ont donc une fonction pédagogique à l'égard des nombreuses personnes et groupes qui œuvrent au sein du système. Selon le Conseil, l'État doit assumer une tâche d'explication et de valorisation des finalités et

des caractéristiques générales de l'éducation auprès de ces derniers. Dans un système complexe et diversifié comme celui du Québec, l'une des dimensions du leadership qui revient à ses responsables politiques et administratifs est de faire converger (et non d'uniformiser, il est important de le préciser) les efforts dans la poursuite des objectifs communs. Il ne suffit pas, quoique la chose soit nécessaire et essentielle même, que les États généraux sur l'éducation consacrent un large consensus de société autour de l'idée que l'école doit résolument se recentrer sur ses missions essentielles d'« instruire, socialiser, qualifier ». Il faut encore que les politiques de l'éducation s'ajustent en conséquence et surtout que tous adhèrent à cette vision et la traduisent dans la pratique quotidienne. L'État, gardien de l'intérêt commun de la société, doit donc s'employer à persuader et à instrumenter le système d'éducation pour qu'il puisse contribuer à la réalisation de finalités consacrées par le processus politique.

- En second lieu, il incombe à l'État de s'assurer, par la mise en place de moyens appropriés, que les ressources et l'organisation du système d'éducation concourent effectivement à la réalisation des finalités de celui-ci et, plus généralement, aux valeurs de société qui le sous-tendent. Cela fait partie des différentes matières qui, outre l'allocation des ressources financières (voir la proposition 2), vont des règles de qualification des diverses catégories de personnel du système au rôle que peuvent y jouer les autres intervenants du secteur privé, en passant par une équitable répartition géographique des services et des ressources. L'État, comme tel, n'éduque pas les écoliers, les élèves et les étudiants; cela est la responsabilité des établissements et des membres de leur personnel. La responsabilité de l'État à l'égard de la population en matière d'éducation passe par les actions qu'il déploie pour s'assurer de la qualification du personnel, de l'accessibilité des services et de l'harmonisation des diverses contributions.
- En troisième lieu, la fonction de gouverne se manifeste aussi par la surveillance du respect des lois et des règlements issus du processus de décision politique et régissant l'éducation. Ces lois et règlements traduisent, en cadres normatifs de l'action, les finalités et les caractéristiques de l'éducation et aussi les valeurs qui doivent inspirer le travail d'éducation. Les composantes de l'État, le gouvernement et plus directement les ministères, sont, dans le cadre constitutionnel d'une société démocratique, ainsi préposés à veiller à l'application des lois votées par le pouvoir législatif, cette autre composante de l'État. Cela s'applique évidemment au domaine de l'éducation et au ministre responsable.
- Outre cette tâche de surveillance du respect des lois et des règlements, l'État répond ultimement devant la population de la qualité des activités et des services éducatifs. Une telle préoccupation est d'autant plus nécessaire que l'évolution récente du système d'éducation québécois a fait naître, dans l'enseignement primaire et secondaire, des mécanismes habilités à prendre les décisions locales de mise en œuvre de politiques et d'orientations générales. Cela est sain, car la société québécoise est diversifiée et les situations locales ne sont pas uniformes, les dynamismes locaux doivent donc être engagés dans la mise en œuvre des moyens adaptés et susceptibles d'accroître le succès du système d'éducation dans des milieux différents. Cependant, dans les milieux où l'on introduit des possibilités d'adaptation et de diversification des pratiques éducatives en fonction de besoins particuliers, il est nécessaire de s'assurer de la qualité des pratiques et de leur conformité aux finalités et aux caractéristiques générales assignées à l'éducation québécoise. C'est pourquoi, selon le Conseil, **la fonction de gouverne qu'assume l'État comporte une responsabilité d'évaluation.**

L'exercice de cette fonction de gouverne constitue, pour l'État et ses organes, une responsabilité incontournable, au même titre que leur contribution au processus politique de décision en matière d'organisation et de financement. Cependant, elle doit être exercée avec doigté et discernement pour éviter d'étouffer ou de décourager les dynamismes locaux. D'ailleurs, c'est dans l'exercice de cette fonction de gouverne que l'intervention de l'État est le plus sujette aux accusations de centralisation, de bureaucratisation, etc. Mais le Conseil estime qu'il existe des façons d'en améliorer l'exercice. Ainsi, certaines modifications législatives des dernières années permettent une plus grande responsabilisation des agents issus de la base, qu'on pense aux pouvoirs accordés aux conseils d'établissement. Il incombe à l'État d'ajuster en conséquence son rôle de gouverne.

Le Conseil, tout en étant bien conscient que l'évolution de la conjoncture à l'échelle mondiale introduit des changements considérables dans la vie des sociétés, demeure convaincu que le processus politique démocratique doit être la matrice des décisions structurantes à l'égard de l'organisation et du financement et que l'État doit conserver un rôle de gouverne de l'éducation. En effet, l'affaiblissement du recours au processus de décision politique comporterait des risques inacceptables pour la cohérence et la cohésion du système d'éducation, pour l'accessibilité des études, pour la préparation d'une relève bien formée nécessaire au bien-être futur et à la prospérité de la société québécoise, et pour le contrôle démocratique de l'éducation. C'est dans cet esprit que le Conseil a formulé les trois propositions qui précèdent.

Cela dit, le Conseil estime que deux autres tâches d'une importance nouvelle interpellent maintenant particulièrement l'État.

4.4
Un cadre d'adaptation et de renouvellement des pratiques éducatives

Une première tâche d'une importance nouvelle pour l'État tient dans la mise en place d'un cadre organisationnel favorisant l'adaptation et le renouvellement des pratiques éducatives, et ce, en permettant l'expression des organismes de base du système d'éducation et la réalisation des initiatives locales :

PROPOSITION 4 :
L'ORGANISATION ET L'ARCHITECTURE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET SES MÉCANISMES DE FINANCEMENT DOIVENT INCORPORER UN CADRE D'ADAPTATION ET DE RENOUVELLEMENT PERMANENTS DES PRATIQUES ÉDUCATIVES, ET CE, EN PRIVILÉGIANT L'EXPRESSION DES ORGANISMES DE BASE ET LA RÉALISATION DES INITIATIVES D'ORIGINE LOCALE. CELA IMPLIQUE :

- l'encouragement et le soutien à l'expérimentation et à l'innovation des pratiques pédagogiques;
- l'encouragement et le soutien aux initiatives locales d'adaptation des pratiques à la diversité des situations et des clientèles scolaires, notamment par la mise à la disposition de budgets favorisant l'expérimentation et l'innovation;
- l'évaluation, à la lumière de la cohérence d'ensemble, du système et des principes généraux qui l'animent, des innovations et des expérimentations locales;
- la diffusion de l'information concernant les meilleures pratiques éducatives;
- la mise en œuvre d'ajustements périodiques du système d'éducation à la lumière des meilleures innovations.

Il incombe à l'État de s'assurer que le cadre d'adaptation et de renouvellement des pratiques éducatives soit doté des moyens et des ressources nécessaires à sa pleine efficacité.

Il est donc indispensable, aux yeux du Conseil, que l'intervention de l'État en éducation soit assortie de la mise en place d'un cadre d'adaptation et de renouvellement des pratiques éducatives qui s'alimentent aux dynamismes et aux initiatives d'origine locale. Qu'est-ce que cela veut dire ? Tout en réitérant fermement le rôle nécessaire de l'État, à travers le processus politique, quant à l'organisation et à l'architecture du système d'éducation, le Conseil est pleinement conscient que l'intervention de l'État s'accompagne inévitablement de certains effets potentiellement nuisibles à la qualité, à la pertinence, à l'efficacité et à la réussite de l'éducation. On pourrait résumer ces inconvénients en disant, sans doute d'une façon un peu caricaturale : « Une erreur à Québec est une erreur partout au Québec. »

« Il faut contrer l'absence d'une culture de recherche et de développement et d'un intérêt pour l'innovation continue dans l'ensemble du réseau de l'éducation. Dans cet esprit, il faut accroître le professionnalisme des enseignants et voir les acteurs de l'éducation comme des experts capables de réflexion sur l'action, de démarche systématique de résolution de problèmes et d'amélioration des pratiques éducatives. »

« Pour intervenir adéquatement en éducation, l'État doit avoir en main des études démontrant l'efficacité ou l'inefficacité de certaines approches. »

(Extraits des propos recueillis au moment de la consultation du Conseil.)

En effet, sans remettre en cause le rôle que doit jouer l'État en matière d'éducation, ce n'est pas un crime de lèse-majesté que d'affirmer que l'État, ses organismes et les diverses catégories de personnel n'ont pas le monopole des bonnes idées ni de l'esprit d'innovation et d'expérimentation. Il est de la nature de l'action administrative publique de se déployer sous l'empire de normes générales codifiées devant s'appliquer universellement et aussi uniformément que possible à toutes les situations qu'elles visent. Il est également de la nature de cette action de s'en tenir aux règles et aux précédents établis et de chercher à encadrer la nouveauté dans ce qui est déjà connu et fixé. La gouverne de l'éducation par les mandataires de l'État s'emploie à assurer la conformité des actions aux normes énoncées par l'autorité politique légitime. Cela est normal et inévitable. Cependant, cela ne facilite pas les adaptations et les changements que la vie, la diversité des situations et l'évolution de la conjoncture et du monde rendent nécessaires. L'intervention de l'État en éducation est, par essence, conservatrice et uniformisatrice : une fois qu'une règle ou une norme s'établit, l'appareil administratif s'emploie tout naturellement à en assurer le respect de façon permanente et à y subordonner l'action des intervenants des domaines d'activité en cause. Certes, pour le Conseil, l'activité des intervenants du domaine de l'éducation doit être encadrée par un ensemble de

finalités, de caractéristiques communes, de règles et de normes qui ont pour objectif d'assurer à tous les jeunes Québécois et Québécoises une éducation de nature, de qualité, de pertinence et d'efficacité comparables. C'est le rôle de l'appareil administratif public d'y voir. Cependant, pour le Conseil, il est tout aussi important que l'activité éducative soit nourrie, vivifiée, dynamisée, adaptée à un monde en constant changement, par des expérimentations et des innovations. En d'autres termes, il est essentiel au succès du système d'éducation québécois que soient mises en place des conditions facilitant l'adaptation et le renouvellement des pratiques éducatives qui se nourrissent des dynamismes et des initiatives d'origine locale.

Autant en éducation que dans d'autres secteurs de la société, l'innovation et l'expérimentation sont des sources de progrès. Toute la société ne peut évoluer au même rythme, de même que les innovations ne peuvent être répandues sans une analyse rigoureuse de leur valeur et de leurs conditions d'implantation. En cette matière, l'attitude de l'État doit être de faciliter et d'encourager l'innovation dans les milieux locaux et de faire en sorte que les résultats des expériences soient connus et disséminés. Le leadership de l'État doit se faire ici plus inspirant que contrôlant, plus souple que rigide et plus enclin à la prise de risque qu'au confort des certitudes. À cet égard, à titre d'exemple, l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication offre des terrains d'expérimentation prometteurs.

Dans une conjoncture de plus en plus complexe, l'État ne peut piloter seul d'en haut. Pour utiliser une expression connue, mais qui garde toujours tout son sens, « il faut penser globalement, mais agir localement ». La décentralisation de certains pouvoirs vers les écoles, amorcée par les derniers amendements à la Loi sur l'instruction publique, doit être poursuivie, soutenue et périodiquement évaluée.

Cette décentralisation devrait donner lieu à une certaine diversification des projets éducatifs. De plus en plus, on devra modifier l'image des services publics qui ont plutôt tendance à encourager une certaine uniformité. La tendance est à l'individualisation des services. Cependant, toute tentative de décentralisation doit s'accompagner d'une réflexion sur ce qui, pour des objectifs de cohérence sociale, doit demeurer centralisé. Bref, la décentralisation est désirable, elle doit servir des objectifs spécifiques, et non pas être présentée comme un objectif en elle-même. Les acteurs locaux désirent davantage de flexibilité pour s'adapter aux exigences régionales et aux demandes des citoyens selon des modalités appropriées aux divers ordres d'enseignement et aux divers types d'enjeux, et cela doit être accueilli favorablement.

L'évaluation se présente comme un corollaire de l'encouragement de pratiques diversifiées. Il faut faire en sorte que les innovations tentées sur le terrain soient connues et évaluées. L'expérience montre qu'en cette matière, il y a des lacunes importantes. Plusieurs programmes gouvernementaux sont mis en place et ne prévoient aucune analyse évaluative de leur efficacité. La nouvelle philosophie de gestion axée sur les résultats devrait théoriquement faciliter les ajustements périodiques, mais en matière d'éducation, il importe de rappeler que les évaluations exclusivement quantitatives ne rendent pas compte de la complexité de l'action éducative et de ses effets.

Un reproche souvent fait au système public est d'être lourd, de ne pas réagir suffisamment rapidement. L'État doit se donner les moyens, avec ses divers partenaires que sont les commissions scolaires, les cégeps, les universités, de réagir plus rapidement. Il faudra sans doute alléger les encadrements et s'assurer de mesures fiables, simples et précises de l'évolution du système d'éducation. La société change, les savoirs évoluent, le système d'éducation se doit de s'adapter lui aussi sur les plans de l'organisation, du financement et du contrôle.

Il y a donc lieu, pour le Conseil, que l'État mette en place des conditions qui encouragent et soutiennent l'expérimentation et l'innovation pédagogiques. On pourrait penser à des budgets destinés à réaliser des expérimentations novatrices à la lumière de situations ou de besoins locaux. Il s'impose aussi d'assurer à ces expérimentations un processus d'évaluation qui permette de tirer les leçons qui pourraient être applicables ailleurs dans le système d'éducation. Enfin, il serait bien opportun qu'un mécanisme de diffusion de l'information garantisse à tous les milieux de l'éducation une connaissance rapide et complète des meilleures pratiques pédagogiques. Ce qui est en cause, ici, c'est la capacité de l'État de recourir à la contribution innovatrice de ses partenaires des réseaux de l'éducation, de les inciter à agir comme contrepoids à ses propres actions et orientations et de faire en sorte qu'existent, dans le système d'éducation, des mécanismes permettant en permanence de corriger le tir. **Il est bien, selon le Conseil, que l'on parle d'une culture de l'innovation par le partenariat avec les instances locales; il est mieux encore que l'on mette en place ou que l'on consolide les conditions juridiques, politiques, administratives, financières et méthodologiques par lesquelles l'État assumera pleinement la fonction d'établir un cadre d'adaptation et de renouvellement des pratiques éducatives.** Cela constitue, selon le Conseil, une tâche d'une nouvelle importance pour l'État.

Il y aura lieu d'examiner plus attentivement les mécanismes concrets susceptibles de donner une mesure significative d'efficacité au cadre ainsi proposé d'adaptation et de renouvellement des pratiques éducatives. Un de ces mécanismes sera suggéré par la proposition 5 qui suit. Cependant, on peut déjà évoquer d'autres mécanismes possibles. Par exemple, l'évaluation des innovations et des expérimentations locales pourrait être confiée à des organismes composés de personnes extérieures au ministère de l'Éducation et choisies en fonction de leur expertise. Par exemple encore, les règles budgétaires pourraient comporter des moyens pour soutenir dans leurs pratiques les établissements auteurs d'innovations évaluées positivement et présentées comme modèles susceptibles d'être généralisées ou transposées. Il y aurait lieu aussi, lorsque des réformes sont introduites dans un ordre d'enseignement, qu'un moment et un mécanisme d'évaluation soient statutairement prévus pour mesurer le succès ou assurer la correction d'effets jugés indésirables.

En substance, il faut inscrire au sein même des politiques éducatives, des mécanismes concrets et efficaces encourageant les composantes de base du système d'éducation à expérimenter et à innover à partir des dynamismes et des situations de nature locale et aussi à récompenser les initiatives heureuses. En d'autres termes, le système d'éducation doit être prémuni contre l'assoupissement dans la routine et aiguillonné à poursuivre l'innovation.

4.5 Une fonction publique de vigie et de veille

L'un des mécanismes susceptibles de renforcer le cadre d'adaptation et de renouvellement des pratiques éducatives réside, selon le Conseil, dans l'institutionnalisation d'une fonction publique de vigie et de veille à l'égard des pratiques éducatives.

PROPOSITION 5 :
POUR LE BÉNÉFICE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DANS SON ENSEMBLE ET DE SES COMPOSANTES ET POUR LA QUALITÉ DU PROCESSUS DE DÉCISION POLITIQUE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION, UNE FONCTION PUBLIQUE DE VIGIE ET DE VEILLE, À L'ÉGARD DE L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES ÉDUCATIVES DANS LE MONDE ET AUSSI DES CHANGEMENTS DE TOUS ORDRES SUSCEPTIBLES DE LES AMÉLIORER, DOIT ÊTRE MISE EN PLACE. CETTE FONCTION DOIT ÊTRE PUBLIQUE, C'EST-À-DIRE (1) ARRIMÉE AUX COMPOSANTES DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET SENSIBLE À LEURS PRÉOCCUPATIONS; (2) ARTICULÉE AU PROCESSUS DE DÉCISION POLITIQUE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET (3) TRANSPARENTE ET ACCESSIBLE DANS SES RECHERCHES ET SES CONCLUSIONS.

Il incombe à l'État de s'assurer de l'existence de cette fonction de vigie et de veille et de lui consentir les moyens appropriés.

S'il est éminemment nécessaire, pour assurer l'adaptation et le renouvellement des pratiques éducatives, d'encourager, de soutenir, d'évaluer et de faire connaître les expérimentations et les innovations heureuses pouvant naître des dynamismes et des initiatives des partenaires du système d'éducation, le Conseil estime que la préservation de la qualité, de la pertinence et de l'efficacité du système québécois d'éducation, dans un monde en profond changement, exige encore plus. C'est pourquoi le Conseil soumet qu'une tâche additionnelle revêt une importance nouvelle pour l'État. Il s'agit, pour ce dernier, d'assurer, au bénéfice de l'ensemble du système d'éducation, une fonction de vigie et de veille à l'égard de l'évolution des pratiques d'éducation dans le monde et aussi des changements de tous ordres susceptibles de les améliorer.

Le monde, en effet, évolue dans tous les domaines, constamment et de façon considérable. En regard de l'éducation, l'exemple qui vient immédiatement à l'esprit est certainement celui des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Mais ce n'est pas le seul cas pertinent. On pourrait aussi citer le développement des connaissances et des théories biologiques, psychologiques, sociologiques pouvant éclairer les pratiques éducatives. Les pratiques proprement pédagogiques se renouvellent aussi à travers le monde. La diversification ethnoculturelle des populations dans les sociétés occidentales inspire aussi des recherches et des réflexions

sur l'activité éducative et les adaptations auxquelles elle doit consentir. En Amérique du Nord, outre le Québec lui-même, il y a une soixantaine de juridic-tions politiques – les provinces canadiennes, les 50 États américains – qui, périodiquement, mettent en place des pratiques éducatives nouvelles; et on peut en dire autant de pays comparables, notamment dans le cadre de l'Union européenne. L'évolution des connaissances scientifiques, le développement technologique, les innovations dans les pratiques éducatives ici et là à travers le monde, voilà autant de sources d'inspiration susceptibles de stimuler la réflexion de la société québécoise, de ses responsables politiques et de ses organismes et établissements et des diverses catégories de personnel de l'éducation, dans la recherche de moyens et de pratiques susceptibles de maintenir et d'accroître la qualité, la pertinence et l'efficacité de l'éducation.

En outre, au Québec même, les systèmes technologiques d'information de gestion permettent d'accumuler des stocks considérables de données sur les divers aspects du système d'éducation, données dont l'exploitation est essentielle à une meilleure connaissance et appréciation de ses forces et de ses faiblesses. Enfin, dans les universités, il y a de nombreux chercheurs et groupes de recherche qui s'intéressent aux diverses dimensions de l'éducation, ici et ailleurs dans le monde. Le Conseil estime qu'une fonction méthodique de vigie et de veille peut seule permettre à la société québécoise, à ses responsables politiques et au système d'éducation de tirer tout le parti possible de l'ensemble des connaissances et des pratiques éducatives et du renouvellement incessant des technologies. Cette fonction de vigie et de veille constitue, aux yeux du Conseil, une tâche d'une nouvelle et d'une décisive importance pour l'État.

La fonction de vigie et de veille découle tout naturellement d'une préoccupation d'anticipation, d'orientation de l'évolution des systèmes et du souci d'être en contact avec la réalité internationale. En cette matière, le Conseil n'a pu que constater l'absence d'un lieu d'observation qui aurait pour mission de stimuler et de développer les connaissances en éducation, d'être vigilant sur les changements d'orientation qui s'opèrent graduellement dans les pratiques, d'être à l'affût des tendances internationales et des besoins émergents de la société. Le fait de vivre dans une société où le rythme des changements est très rapide rend cette fonction de vigie encore plus pertinente. À cet égard, l'éducation apparaît souvent comme un parent pauvre. On se demande bien pour quelles raisons le secteur public ferait l'économie d'une telle fonction alors que les entreprises privées innovantes n'hésitent pas à y investir des sommes considérables.

En insistant sur l'importance nouvelle de cette fonction publique, le Conseil ne veut pas dire qu'elle est présentement inexistante. L'État, par certains de ces organismes, comme le ministère de l'Éducation et le Conseil lui-même, des chercheurs et des groupes de recherche, des partenaires du réseau de l'éducation, des individus, pratique des formes de vigie et de veille; cependant, il n'est pas visible que cette fonction s'exerce de manière aussi méthodique et soutenue qu'il serait souhaitable. Une telle fonction n'est pas, par sa nature même, la fonction première d'un ministère de l'Éducation ou d'un établissement de formation, même si elle se greffe à leur action propre. La vigie ou la veille consistent à rechercher méthodiquement et à traiter toute l'information disponible susceptible d'éclairer et d'orienter l'action dans un domaine donné.

Le Conseil soumet, dans sa cinquième proposition, que l'État doit s'assurer qu'existe cette fonction de vigie et de veille à l'égard de l'évolution de l'éducation dans le monde et des changements susceptibles d'améliorer la pratique. Cela requiert que l'État mette en place des moyens appropriés à l'exercice d'une vigie et d'une veille amples, méthodiques, soutenues. Les moyens choisis doivent garantir que la fonction de vigie et de veille soit véritablement une fonction publique. Les conditions nécessaires à cette fin sont énumérées dans la proposition 5.

Il y a lieu, en particulier, d'exploiter, par une coordination et une synergie accrues les ressources déjà disponibles par exemple, chez les chercheurs du milieu universitaire et du milieu gouvernemental. À cette fin, le Conseil juge opportun de soumettre une hypothèse de travail précise. Cette hypothèse consiste à faire d'un organisme gouvernemental existant, en l'occurrence, le Conseil supérieur de l'éducation, le pivot assurant pour l'État et l'ensemble du système d'éducation la mise en œuvre de la fonction de vigie et de veille.

Plusieurs raisons justifient une telle hypothèse de travail. En premier lieu, le Conseil a la double qualité d'être un organisme gouvernemental bien établi comme conseiller de l'État, existant depuis près de 40 ans, jouissant d'une grande crédibilité par sa composition bien représentative des milieux de l'éducation et par son indépendance par rapport au pouvoir politique. En second lieu, le Conseil a une longue expérience de réflexion sur l'éducation et, grâce à ses cinq commissions permanentes, il est en prise directe sur les différents ordres d'enseignement ainsi que sur l'éducation des adultes; en outre,

il a élaboré une méthodologie de recherche et de réflexion sur différents thèmes liés à l'éducation et il dispose d'une précieuse mémoire institutionnelle en la matière. En troisième lieu, le Conseil peut déjà en vertu de l'article 10c de sa loi constitutive « faire effectuer les études et les recherches qu'il juge utiles et nécessaires à la poursuite de ses fins ».

Le Conseil a déjà utilisé les pouvoirs que lui accorde sa loi constitutive pour tenter de répondre à des besoins de prospective. Ces acquis du Conseil le préparent bien à assumer une fonction accrue de vigie et de veille. Il y a toutefois lieu de rendre cette fonction plus explicite en en faisant un devoir du Conseil et non seulement un pouvoir. Pour cela, le Conseil soumet la possibilité de modifier sa loi constitutive en ajoutant la disposition suivante à l'article 9 qui établit les devoirs du Conseil supérieur de l'éducation :

« exercer une fonction de vigie et de veille à l'égard de l'évolution de l'éducation dans le monde et des changements de tous ordres susceptibles d'améliorer l'éducation au Québec. »

Cet ajout à la Loi du Conseil supérieur de l'éducation donnerait toute sa force et toute sa portée à la fonction de vigie et de veille. Il permettrait de mettre à profit une structure qui a déjà fait ses preuves et d'assurer ainsi que la fonction de vigie et de veille soit exercée par le Conseil en liaison étroite avec les préoccupations tant du ministre de l'Éducation que du milieu.

Que ce soit par le moyen qui vient d'être suggéré ou par d'autres moyens, l'essentiel demeure que l'État doit prendre les dispositions pour que s'exerce cette tâche d'une importance nouvelle et décisive qu'est la fonction de vigie et de veille. Il en va de la qualité, de la pertinence et de l'efficacité du système d'éducation québécois et de sa capacité de prendre en compte les exigences nouvelles qui émergent du mouvement de mondialisation. En s'attachant avec attention et suivi à cette tâche, l'État se donnera, et donnera à la société québécoise, accès à des connaissances et à des éclairages indispensables à une bonne gouverne et à une bonne pratique de l'éducation. C'est pourquoi le Conseil juge indispensable d'attirer l'attention sur cette tâche de vigie et de veille qui complète les autres fonctions inhérentes au rôle attendu de l'État en éducation.

conclusion

La gouverne de l'éducation : logique marchande ou processus politique ? Plusieurs facteurs, certains liés à la réalité québécoise, d'autres se déployant à l'échelle internationale ont amené le Conseil à se pencher sur cette problématique. Le Conseil croit que le rôle de l'État en éducation est indissociable du rôle que joue celui-ci dans l'ensemble de la société. C'est pour cette raison qu'il a voulu situer sa réflexion dans un cadre qui dépasse la stricte réalité de l'éducation québécoise.

À l'échelle internationale, les deux dernières décennies ont été marquées par l'arrivée au pouvoir, dans certains pays occidentaux, de gouvernements proclamant la primauté du marché, la privatisation des services et le désengagement plus ou moins accentué de l'État. L'impact des dépenses publiques et la lutte au déficit sont venus hanter les gouvernements, contraints de revoir leurs priorités et à réduire les budgets dans plusieurs secteurs, notamment en éducation. À cela s'est ajoutée la création de zones de libre échange et de libre circulation des biens et des services, qui pose de manière nouvelle les relations entre les États et les citoyens et limite la portée de l'action de leurs gouvernements. Un certain discours en faveur du marché comme principal privilégié de régulation de la vie sociale a peu à peu envahi l'espace public. Des secteurs, comme la santé et l'éducation, qui étaient jusqu'à maintenant presque exclusivement du domaine public, sont de plus en plus convoités par le marché. Certains analystes prétendent même que l'État, en particulier l'État-nation, est soumis à des forces transnationales. Liées au phénomène de la mondialisation, qui non seulement peuvent remettre en question la justice sociale, mais créent une nouvelle communauté qui dépasse même la puissance des organismes internationaux.

Des pressions énormes sont exercées sur les systèmes d'éducation qui détiennent, plus que jamais, les clefs de l'économie du savoir. La formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée est désormais un enjeu vital pour le développement des sociétés. Sont désormais exclus ceux et celles qui ne possèdent pas les qualifications académiques exigées pour évoluer dans un monde caractérisé par des mutations importantes du travail et par le développement exponentiel des connaissances. Presque toutes les sphères de l'activité humaine sont influencées par ces nouvelles tendances. Les pressions vers l'obligation de résultats, l'efficacité et l'efficience font aussi partie de la nouvelle donne des services publics, très souvent taxés d'inefficacité et de lenteur.

Le Québec n'a pas échappé à l'influence de ces grandes tendances internationales. À cela s'ajoutent des préoccupations plus proches de la réalité québécoise, comme ces importants changements démographiques déjà amorcés depuis quelques décennies que sont la baisse de la natalité, le vieillissement de la population, la décroissance prévisible de la population dans certaines régions du Québec et son impact sur les établissements d'enseignement. De plus, au cours des dix dernières années, le gouvernement du Québec a amorcé plusieurs réformes pédagogiques et structurelles qui ont touché les enseignements primaire, secondaire et collégial, et cela, sur un fond de réduction des dépenses publiques. Ce n'est qu'au cours de l'exercice financier 2000-2001 que les budgets accordés à l'éducation ont été rehaussés. Les territoires des commissions scolaires ont été profondément modifiés, les collèges d'enseignement général et professionnel ont été appelés à réviser leurs programmes d'études, de nouvelles relations se sont instaurées entre les établissements et le ministère de l'Éducation. À l'aube de l'an 2000, ce sont toutes les écoles primaires et les écoles secondaires qui sont appelées à plus ou moins court terme à mettre en place de nouveaux programmes d'études. Tous les établissements d'enseignement, du primaire à l'université, sont invités par le ministre de l'Éducation à mettre le cap sur la réussite du plus grand nombre. Le Conseil a tenu compte, dans sa réflexion, de ces éléments de contexte dans lequel baigne le système d'éducation québécois.

Pour réfléchir sur le rôle attendu de l'État en éducation, le Conseil a jugé également bon de prendre un certain recul; aussi a-t-il d'abord jeté un regard sur le rôle historique de l'État en éducation avant et depuis la Révolution tranquille. Le système d'éducation, avant les années 60, était éclaté, morcelé et caractérisé par un fouillis de structures, de filières et de programmes. Il y avait deux systèmes d'éducation, un pour les franco-catholiques, un autre pour les anglo-protestants. À l'intérieur de ces systèmes, cohabitaient des filières séparées pour les garçons et pour les filles. À la fin des années 1950, on observait des disparités importantes dans la scolarisation de la population québécoise : les franco-catholiques étaient nettement défavorisés par rapport aux anglo-protestants. On comprend facilement que la réforme amorcée dans les années 1960 ait eu pour objectif primordial d'accroître la scolarité des Québécois et des Québécoises.

Au Québec, l'État a donc commencé à être vraiment présent dans l'éducation à partir de 1960. Cette date a constitué un tournant majeur dans l'évolution de son mode d'intervention. Depuis cette date, l'État intervient massivement par le biais de la législation et du financement dans l'organisation et l'orientation du système d'éducation. Cela a porté ses fruits puisque la scolarisation des Québécois et des Québécoises a fait des bonds considérables, plaçant le Québec dans une position maintenant comparable à celle de l'ensemble des pays occidentaux. Quarante ans plus tard, il est toutefois encore pertinent de s'interroger, à la lumière de la conjoncture actuelle, sociale et économique, sur les attentes de la population du Québec à l'égard du rôle de l'État en éducation.

Le Conseil appuie sa réflexion sur la consultation qu'il a effectuée dans différents milieux. Pour la préparation de ce rapport, il a fait un appel de mémoires; il a rencontré des intervenants et des experts du monde de l'éducation de même que des observateurs avisés de la scène publique. De l'ensemble de ces consultations, il ressort qu'on ne trouve guère, dans la société québécoise, des tenants du désengagement ou du retrait total ou substantiel de l'État du secteur de l'éducation. Si plusieurs voix proposent des modifications à la façon d'agir de l'État, une plus grande décentralisation, une marge de manœuvre accrue pour les instances locales, un meilleur partenariat entre le public et le privé ainsi que le recours à certaines normes de l'entreprise privée pour l'organisation et l'évaluation des services d'éducation, peu préconisent une privatisation radicale de l'éducation et une réduction au minimum du rôle de l'État. Un consensus très large s'exprime à la fois sur les valeurs fondatrices du système d'éducation québécois et sur la nécessité que l'État en demeure le maître d'œuvre, que l'éducation reste un bien et un service publics et que les décisions fondamentales qui la concernent, résultent d'un processus de décision politique. Ainsi, l'éducation ne doit pas être assujettie aux lois du marché comme cela existe pour d'autres biens.

Le Conseil affirme que la question du rôle de l'État en éducation doit être envisagée sous l'angle du processus politique dans une société démocratique. Plusieurs raisons justifient cette orientation. D'une

part, ce choix répond à l'impératif de responsabilisation et de contrôle démocratique de l'éducation, considérée comme un bien d'intérêt commun. D'autre part, selon le Conseil, seul le processus politique peut faire en sorte que le système d'éducation réponde aux exigences de cohérence et de cohésion nécessaires à sa qualité, à sa pertinence et à son efficacité et que, de surcroît, ce système soit bien articulé aux valeurs fondamentales de la société et aux grands enjeux auxquels elle est confrontée.

Le Conseil formule donc cinq propositions pour stimuler la réflexion dans la société québécoise. Trois de ces propositions touchent des fonctions déjà assumées par l'État, à savoir l'organisation et l'architecture du système, le financement de l'éducation et la gouverne générale du système d'éducation. Deux autres mettent l'accent sur de nouvelles tâches qui interpellent l'État : la mise en place d'un cadre d'adaptation et de renouvellement permanents des pratiques éducatives et l'instauration d'une fonction publique de vigie et de veille. Ces cinq propositions que le Conseil soumet au ministre de l'Éducation, à des fins de débats publics, mettent en évidence les fonctions essentielles de l'État en éducation. Elles forment la toile de fond sur laquelle s'appuiera le Conseil pour poursuivre sa réflexion sur les orientations et les priorités en éducation, réflexion qui fera l'objet de son prochain rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation.

LES PROPOSITIONS :

1. L'ORGANISATION ET L'ARCHITECTURE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DOIVENT DEMEURER LE RÉSULTAT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS POLITIQUE DÉMOCRATIQUE.

2. LE FINANCEMENT D'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DOIT DEMEURER LE RÉSULTAT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS POLITIQUE DÉMOCRATIQUE.

3. DANS LE CADRE D'ORGANISATION ET DE FINANCEMENT DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DÉFINI PAR LE PROCESSUS PUBLIC DÉMOCRATIQUE, UNE FONCTION DE GOUVERNE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION INCOMBE À L'ÉTAT. CETTE FONCTION EST ASSUMÉE, SELON LES CAS, PAR LE GOUVERNEMENT, PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET PAR LES ORGANISMES DE DROIT PUBLIC EXERÇANT DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION.

4. L'ORGANISATION ET L'ARCHITECTURE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET SES MÉCANISMES DE FINANCEMENT DOIVENT INCORPORER UN CADRE D'ADAPTATION ET DE RENOUVELLEMENT PERMANENTS DES PRATIQUES ÉDUCATIVES, ET CE, EN PRIVILÉGIANT L'EXPRESSION DES ORGANISMES DE BASE ET LA RÉALISATION DES INITIATIVES D'ORIGINE LOCALE.

5. POUR LE BÉNÉFICE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION DANS SON ENSEMBLE ET DE SES COMPOSANTES ET POUR LA QUALITÉ DU PROCESSUS DE DÉCISION POLITIQUE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION, UNE FONCTION PUBLIQUE DE VIGIE ET DE VEILLE, À L'ÉGARD DE L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES ÉDUCATIVES DANS LE MONDE ET AUSSI DES CHANGEMENTS DE TOUS ORDRES SUSCEPTIBLES DE LES AMÉLIORER, DOIT ÊTRE MISE EN PLACE. CETTE FONCTION DOIT ÊTRE PUBLIQUE, C'EST-À-DIRE (1) ARRIMÉE AUX COMPOSANTES DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET SENSIBLE À LEURS PRÉOCCUPATIONS; (2) ARTICULÉE AU PROCESSUS DE DÉCISION POLITIQUE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET (3) TRANSPARENTE ET ACCESSIBLE DANS SES RECHERCHES ET SES CONCLUSIONS.

bibliographie

ASSOCIATION DES COLLÈGES COMMUNAUTAIRES DU CANADA, *L'éducation postsecondaire et l'économie du savoir*, Ottawa, ACCC, 1997.

AUDET, Louis-Philippe, *Histoire de l'enseignement au Québec*, Montréal, Holt, Rinehart et Winston, 1971.

BRUNET, Michel, Guy FRÉGAULT et Marcel TRUDEL, *Histoire du Canada par les textes*, Montréal, Fides, 1952.

BUZETTI, Hélène, « Les provinces doivent repenser leur coopération », entrevue avec l'économiste Tom Courchene, *Le Devoir*, 22 janvier 2001, p. A2.

CANADA. SECRÉTARIAT D'ÉTAT, *Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada*, Rapport au parlement 1993-1994, Ottawa, Approvisionnements et services Canada.

CHAREST, Diane, *Faire le point sur nos actions : bilan des initiatives fédérales-provinciales conjointes en matière d'alphabétisation 1993-1997*, Québec, MEQ, 1999.

COMEILIAU, Christian, « Les défis de la mondialisation », *Perspectives*, vol. XXVII, n° 1, mars 1997, p. 27-32.

COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION, *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, Québec, 1996.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC, Tomes I, II, III, IV, Québec, 1963, 1965, 1966.

CONSEIL DU TRÉSOR, *Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion de la fonction publique : énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, Québec, 1999.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL DU CANADA, *Profil de la pauvreté*, 1998.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Des conditions de réussite au collégial*, Québec, 1995.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Éduquer à la citoyenneté*, Rapport annuel 1997-1998 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 1998.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *L'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement*, Rapport annuel 1998-1999 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 1999.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Le financement des universités*, Québec, 1996.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle*, Rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 1992.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Le rapport Parent, vingt-cinq ans après*, Québec, 1988.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Pour la réforme du système éducatif. Dix années de consultation et de réflexion*, Québec, 1995.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Pour une meilleure réussite scolaire des garçons et des filles*, Québec, 1999.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Pour un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation*, Rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 1996.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *La qualité de l'éducation : un enjeu pour chaque établissement*, Rapport annuel 1986-1987 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 1987.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *La réussite à l'école montréalaise : une urgence pour la société québécoise*, Québec, 1996.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Réussir un projet d'études universitaires : des conditions à réunir*, Québec, 2000.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Vers la maîtrise du changement*, Rapport annuel 1994-1995 sur l'état et les besoins de l'éducation, Québec, 1995.

CORBO, Claude, *Repenser l'école. Une anthologie des débats sur l'éducation au Québec de 1945 au rapport Parent*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2000.

CÔTÉ, Roch (sous la direction de), Québec 2001, *Annuaire politique, social, économique et culturel*, Montréal, Fides, 2000.

DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS, « Le rôle du gouvernement fédéral américain dans l'éducation », *La société américaine*, vol. 5, n° 2, juin 2000, http://usinfo.state.gov./journals/itsv/0600/ijsl/frfed.htm.

D'ORTUN, Francine, *Tendances lourdes : défis pour l'éducation*, Québec, CSE, document de travail, 2001.

DRUCKER, Peter, *Les nouvelles réalités : de l'État providence à la société du savoir*, Paris, Inter Éditions, 1989.

DUFOUR, Andrée, *Histoire de l'éducation au Québec*, Montréal, Boréal, 1997.

DUNNING, Paula, *L'éducation au Canada : vue d'ensemble*, Toronto, Association canadienne d'éducation, 1997.

FOOT, David K., Richard A. LORETO et Thomas W. McCORMACK, *Les tendances démographiques au Canada, 1996-2006 : les répercussions sur les secteurs public et privé*, Ottawa, Industrie Canada, Analyse de la politique micro-économique, 1998.

FORTIER, Yves, *Les tendances du marché du travail au Québec 1999*, Montréal Emploi-Québec, 1999.

FORTIN, Pierre, *La contribution de l'éducation à l'économie*, texte préparé pour le Conseil supérieur de l'éducation, Montréal, 9 février 2001.

GAUTHIER, Madeleine et Lucie PICHÉ, « Participation des jeunes aux lieux d'influence et de pouvoir », *L'Action Nationale*, vol. XC1, n° 7, septembre 2001, p. 61-77.

GUILLOT, Gérard, *Quelles valeurs pour l'école du XXI^e siècle ?* Paris, L'Harmattan, 2000.

GUTTMAN, Cynthia (sous la direction de), « L'Éducation : un marché de 2000 milliards de dollars », *Courrier de l'Unesco*, octobre 2000, http://www.unesco.org.

HODGSON, Ernest D., *Participation fédérale à l'éducation*, Toronto, Association canadienne d'éducation, 1988.

INCHAUSPÉ, Paul, *Pour une politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue*, Québec, MEQ, 2000.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Mariages selon l'état matrimonial et le sexe et nombre de divorces*, Québec, 1971-1999.

LANGLOIS, Simon, *La société québécoise en tendances 1960-1990*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1991.

LAWTON, Stephen B., *Financement de l'éducation au Canada*, Toronto, Association canadienne d'éducation, 1996.

MERCURE, Daniel (sous la direction de), *Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université Laval/De Boeck, 2001.

MILANI, Carlos R.S., « La globalisation, les organisations internationales et le débat sur la gouvernance », dans GEMDEV, *Mondialisation, les mots et les choses*, Paris, Éditions Karthala, 1999, p. 169-185.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Financement et organisation des services de santé et des services sociaux. Financement : État de situation et perspectives*, Québec, juin 2000.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *L'école québécoise. Énoncé de politique et plan d'action*, Québec, 1979.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *L'école québécoise : une école communautaire et responsable*, Québec, 1982.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *L'enseignement primaire et secondaire au Québec*, Québec, 1977.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Faire le point sur nos actions : bilan des initiatives fédérales-provinciales conjointes en matière d'alphabétisation, 1993-1997*, Québec, MEQ, 1999.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Indicateurs de l'éducation 2001*, Québec, 2001.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Parcours de l'éducation depuis les années 60*, Québec, 1989.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Pour mieux assurer notre avenir collectif : politique québécoise à l'égard des universités*, Québec, 2000.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Prendre le virage du succès*, Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation, Québec, 1997.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Réaffirmer l'école*, Québec, 1997.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Statistiques de l'éducation*, éditions de 1992 à 2000.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Vers une politique de la formation continue*, Québec, 1998.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE, *Des collèges pour le Québec du XXI^e siècle*, Québec, 1993.

MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION, *Plan d'immigration du Québec pour l'année 2002*, Montréal, MRCI, 2001.

NAGY, Philip et Judy LEPART, *Y a-t-il une présence nationale en éducation ?*, Toronto, Association canadienne d'éducation et Société canadienne de l'éducation, 1994.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Analyse des politiques d'éducation*, Paris, OCDE, 2001.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE, 1998*, Paris, OCDE, 1998.

PETRELLA, Riccardo, « L'enseignement pris en otage. Cinq pièges tendus à l'éducation », *Le Monde diplomatique*, octobre 2000, p. 6-7, www.monde-diplomatique.fr/2000/10/petrella/14338.html.

PINARD, Hélène, *Valeurs et représentations des jeunes et des populations étudiantes*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation, septembre 1994.

PRICHARD, J. Robert. S., « Federal Support for Higher Education and Research in Canada: the New Paradigm », 2000, Killiam Trusts, http://www.dal.ca/~ktrust.

ROBITAILLE, Jean-Pierre et Yves GINGRAS, « Le niveau de financement de la recherche universitaire au Canada et aux États-Unis : étude comparative », dossier de recherche, mai 1999, vol. 3, n° 1.

ROCHER, Guy, « La mondialisation : un phénomène pluriel », dans Daniel Mercure (sous la direction de) *Une société-monde ? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval/De Boeck, 2001, p. 17-31.

SECRÉTARIAT À LA JEUNESSE, *La jeunesse au cœur du Québec*, Politique québécoise de la jeunesse, Québec, 2001.

SMITH, William J., *A framework for the Analysis of Educational Governance*, 2001, 4p., (document de travail).

SMITH, William J. et Helen M. DONAHUE, *The Historical Roots of Quebec Education*, Office of Research on Educational Policy, Montréal, McGill University, 1999.

TERMOTE, Marc et Jacques LEDENT, *Perspectives démolinguistiques du Québec et de la région de Montréal à l'aube du XXIe siècle : implications pour le français langue d'usage public*, Rapport soumis au Conseil de la langue française, Québec, 1999.

THIBAULT, Normand, Esther LEGOURNEAU et Hervé GAUTHIER, « Nouvelles perspectives démographiques régionales 1996-2041 : concentration dans les régions métropolitaines et vieillissement accentué » *dans Données sociodémographiques en bref*, vol. 4, n° 2, février 2000.

TOOLEY, James, *Education without the State*, London, G.B., The Institute of Economics Affairs, 1996.

annexes

ANNEXE 1
TABLEAUX STATISTIQUES

TABLEAU 10

Prévisions de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein de 2000-2001 à 2008-2009

	2000 -2001	2001 -2002	2002 -2003	2003 -2004	2004 -2005	2005 -2006	2006 -2007	2007 -2008	2008 -2009
Primaire[1]	669 573	664 422	649 661	629 386	607 947	590 130	-	-	-
Secondaire[1]	435 453	434 850	442 598	451 947	461 171	466 493	464 781	457 493	447 162
Collégial[2]	162 430	161 684	158 959	156 581	153 663	152 920	155 494	161 913	166 424
Universitaire[3]	158 039	158 320	157 835	157 049	155 801	153 886	152 006	150 795	150 478
Total[4]	**1 425 495**	**1 419 275**	**1 409 053**	**1 394 963**	**1 378 582**	**1 363 429**	**772 281**	**770 201**	**764 064**

1. Prévisions des effectifs scolaires au secteur des jeunes en formation générale (publics, privés et hors-réseau), ensemble du Québec.
2. Prévisions pour chacun des trimestres d'automne.
3. L'effectif étudiant exclut les résidents et les résidentes en médecine. Toutefois, les données comprennent l'effectif des stagiaires postdoctoraux.
4. À partir de 2006-2007, le total des effectifs pour l'ensemble du réseau est inférieur à celui de 2005-2006 en raison de l'absence des prévisions pour l'ordre d'enseignement primaire.

Sources : MEQ, Enseignement supérieur, DERU, SA, 8 mars 2000.
MEQ, Direction de l'enseignement collégial, Système prévisionnel SIPEEC, version printemps 1999.

TABLEAU 11

Prévisions de l'évolution de l'achalandage au collégial public selon les régions et les années (proportion en % comparativement aux données de 1999) Pour 2001, 2004, 2007 et 2010

Régions	**Réel révisé**	**Scénario prévisionnel réaliste (voir ci-haut population de référence)**							
	A-1999	A-2001	A-2001 vs A-1999	A-2004	A-2004 vs A-1999	A-2007	A-2007 vs A-1999	A-2010	A-2010 vs A-1999
Bas-Saint-Laurent	6 862	6 190	-9,79 %	5 657	-17,56 %	5 441	-20,71 %	5 130	-25,24 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	9 892	9 205	-6,95 %	8 308	-16,01 %	7 883	-20,31 %	7 663	-22,53 %
Québec élargie (incl. Lévis-Lauzon)	19 425	19 038	-1,99 %	16 993	-12,52 %	17 459	-10,12 %	18 278	-5,90 %
Mauricie	5 991	5 464	-8,80 %	4 821	-19,53 %	4 596	-23,28 %	4 554	-23,99 %
Estrie	6 495	6 264	-3,56 %	5 911	-8,99 %	5 892	-9,28 %	6 043	-6,96 %
Montréal-Centre	48 654	47 728	-1,90 %	46 587	-4,25 %	50 633	4,07 %	54 177	11,35 %
Outaouais	4 316	4 255	-1,41 %	4 429	2,62 %	4 830	11,91 %	5 166	19,69 %
Abitibi-Témiscamingue	2 634	2 249	-14,62 %	2 006	-23,84 %	1 969	-25,25 %	1 884	-28,47 %
Côte-Nord	1 555	1 522	-2,12 %	1 273	-18,14 %	1 221	-21,48 %	1 219	-21,61 %
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	1 278	1 162	-9,08 %	988	-22,69 %	927	-27,46 %	852	-33,33 %
Chaudière-Appalaches	5 916	5 247	-11,31 %	4 692	-20,69 %	4 481	-24,26 %	4 430	-25,12 %
Laval	4 513	4 432	-1,79 %	4 369	-3,19 %	4 851	7,49 %	5 252	16,37 %
Lanaudière	3 081	2 990	-2,95 %	2 853	-7,40 %	3 087	0,19 %	3 190	3,54 %
Laurentides	6 904	6 858	-0,67 %	6 911	0,10 %	7 741	12,12 %	8 407	21,77 %
Montérégie	19 244	18 544	-3,64 %	17 422	-9,47 %	18 412	-4,32 %	19 443	1,03 %
Centre-du-Québec	3 301	3 160	-1,27 %	2 993	-9,33 %	2 991	-9,39 %	3 086	-6,51 %
Ensemble du Québec	150 061	144 308	-3,83 %	136 213	-9,23 %	142 414	-5,10 %	148 774	-0,86 %

Sources : Ministère de l'Éducation, Système prévisionnel SIPEEC, version printemps 2000 (lecture des données faite en novembre 1999 pour le SIPEEC).
Ministère de l'Éducation, DGEC, fichier SIGDEC, Rapports 41A-62-SA et 41G65-SA pour les élèves d'été comptabilisés à l'automne (lecture des données de janvier 2000).
Ministère de l'Éducation, DGEC, fichier SIGDEC, Rapports 41G-62-SA et 41G-61-AA, pour les élèves en situation particulière et les élèves du secondaire (lecture des données de janvier 2000).
Données des années antérieures révisées sur la base de l'univers de 1999, d'après le fichier variable de novembre 1999.

TABLEAU 12

Proportion de la dépense globale d'éducation[1] par rapport au PIB
Pour l'ensemble du Québec, l'Ontario, le Canada et les États-Unis en 1976-1977
et entre 1981-1982 et 1999-2000

	1976 -1977	1981 -1982	1982 -1983	1983 -1984	1984 -1985	1985 -1986	1986 -1987	1987 -1988	1988 -1989	1989 -1990
					En %					
Ensemble du Québec	9,6	9,3	9,2	9,0	8,8	8,8	8,4	8,1	7,7	7,3
Ontario	6,8	6,5	7,0	6,9	6,5	6,6	6,5	6,2	6,1	6,2
Canada	7,6	7,1	7,6	7,5	7,2	7,2	7,4	7,1	6,9	6,8
États-Unis	6,9	6,3	6,5	6,5	6,3	6,4	6,6	6,6	6,8	7,0

	1990 -1991	1991 -1992	1992 -1993	1993 -1994	1994 -1995	1995 -1996	1996 -1997	1997 -1998	1998 -1999e	1999 -2000e
					En %					
Ensemble du Québec	7,8	8,4	8,7	8,7	8,6	8,1	7,7	7,6	7,7	7,6
Ontario	6,8	7,6	7,4	7,5	7,2	6,8	6,4	6,6	6,9	6,3
Canada	7,3	7,9	8,0	7,9	7,7	7,2	7,0	7,1	7,3	6,9
États-Unis	7,1	7,2	7,2	7,2	7,1	7,2	7,2	7,2	7,1	7,0

e : Estimations
1. La dépense d'éducation inclut la dépense de fonctionnement et la dépense d'immobilisation des établissements d'enseignement de tous les ordres d'enseignement, publics et privés, la dépense de gestion du Ministère, la contribution gouvernementale aux régimes de retraite du personnel et d'autres dépenses liées à l'enseignement (selon le concept défini par statistique Canada).

Source : Ministère de l'Éducation du Québec, Direction des statistiques et des études quantitatives, 24 avril 2001.

TABLEAU 13

Budgets accordés par le gouvernement du Québec – 1985-1986 à 2001-2002[1]

	Éducation	Santé et Services sociaux	Dépenses de programmes	Dépenses totales	PIB nominal	Éducation vs PIB	Santé vs PIB
1985-1986	7 464	7 677	24 411	27 765	108 176	6,90 %	7,10 %
1986-1987	7 749	8 175	25 140	28 696	117 301	6,61 %	6,97 %
1987-1988	8 211	8 825	26 337	30 012	128 951	6,37 %	6,84 %
1988-1989	8 716	9 519	28 093	31 829	141 859	6,14 %	6,71 %
1989-1990	8 891	10 331	29 831	33 912	149 117	5,96 %	6,93 %
1990-1991	9 455	11 312	32 340	36 777	153 299	6,17 %	7,38 %
1991-1992	9 969	12 341	34 688	39 354	155 134	6,43 %	7,96 %
1992-1993	10 360	12 697	36 254	41 010	158 357	6,54 %	8,02 %
1993-1994	10 154	12 944	36 242	41 558	162 093	6,26 %	7,99 %
1994-1995	10 445	13 069	36 949	42 830	170 148	6,14 %	7,68 %
1995-1996	10 454	13 038	36 747	42 781	177 107	5,90 %	7,36 %
1996-1997	10 040	12 861	35 297	41 152	180 199	5,57 %	7,14 %
1997-1998	9 449	12 923	35 551	42 317	187 862	5,03 %	6,88 %
1998-1999	9 580	14 596	38 014	44 588	193 695	4,95 %	7,54 %
1999-2000	9 825	14 828	38 704	45 455	204 062	4,81 %	7,27 %
2000-2001[2]	10 079	15 993	40 691	47 687	218 959	4,60 %	7,30 %
2001-2002[3]	10 635	16 716	41 929	49 172	226 622	4,69 %	7,38 %

1. Un redressement a été effectué afin de présenter les dépenses 2000-2001 et antérieures sur la même base qu'en 2001-2002.
2. Dépenses probables 2000-2001.
3. Budget de dépenses 2001-2002.
4. Le PIB nominal réfère au PIB en dollars de l'année en question. Par opposition, le PIB réel est exprimé en dollars de 1992, ainsi la variation de l'inflation est soustraite de ce PIB et les données sont sur une base similaire.

Note : L'ensemble des montants sont présentés en millions de dollars.
Source : Direction des politiques et opérations budgétaires, Secrétariat du Conseil du trésor.

TABLEAU 14

Proportion du nombre d'enfants[1] selon le type de famille
Québec en 1986, 1991 et 1996

	Nombre total d'enfants	Familles biparentales		Familles monoparentales	
		Nombre d'enfants	%	Nombre d'enfants	%
1986	2 222 085	1 827 785	82,26	394 300	17,74
1991	2 178 705	1 777 885	81,60	400 820	18,40
1996	2 249 405	1 794 515	79,78	454 890	20,22

1. Enfants de tous âges jamais mariés à la maison.

Source : Statistique Canada, Recensement de 1986, 1991 et 1996.
Compilation : Institut de la statistique du Québec

TABLEAU 15

Proportion de la population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité
Québec, Ontario, Canada – 1971, 1981, 1991 et 1996

	1971			1981			1991			1996		
	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada
Moins d'une 9e année[1]	40,9 %	28,2 %	32,3 %	27,2 %	18,1 %	20,7 %	20,6 %	11,9 %	14,3 %	18,5 %	10,4 %	12,4 %
9e - 13e année[2]	38,7 %	49,3 %	45,9 %	40,0 %	45,5 %	43,6 %	41,0 %	43,4 %	42,6 %	39,0 %	40,7 %	40,4 %
Études postsecondaires inférieures au baccalauréat[3]	15,9 %	17,3 %	17,1 %	25,8 %	27,4 %	27,6 %	28,0 %	31,7 %	31,7 %	30,3 %	33,9 %	34,0 %
Grade universitaire	4,6 %	5,3 %	4,8 %	7,1 %	9,0 %	8,0 %	10,3 %	13,0 %	11,4 %	12,2 %	14,9 %	13,3 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

1. Cette catégorie comprend certaines personnes avec des certificats d'écoles de métiers.
2. Ces données ont été agrégées au niveau de la 9e -13e pour constituer une série chronologique se prêtant mieux aux comparaisons dans le temps. Cette catégorie comprend également certaines personnes avec des certificats d'écoles de métiers.
3. Ce concept désignait :
   - en 1971 : des études universitaires ou toute autre année d'études après le secondaire;
   - en 1981, 1991 et 1996 : des années de scolarité terminées dans une université ou un autre établissement du type collège communautaire, cégep, collège commercial privé.

Source : Statistique Canada, Recensements du Canada.

TABLEAU 16

Proportion de la population de 15 ans et plus détenant un grade universitaire
Québec, Canada, États-Unis – entre 1961 et 1998

	Proportion de la population détenant un grade universitaire (%)					
	1961	1971	1981	1991	1996	1998
Québec	2,9	4,6	7,1	10,3	12,2	-
Canada	2,9	4,8	8,0	11,4	13,3	-
États-Unis*	-	-	-	18,5	20,3	20,9

* En 1991, la donnée sur la proportion de la population de 15 ans et plus détenant un grade universitaire aux États-Unis est calculée selon le nombre de personnes ayant complété 4 ans ou plus à l'université.

Source : U.S. Census Bureau
Statistique Canada, Recensements du Canada.

TABLEAU 17

La proportion de la population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité atteint pour chacune des régions administratives de l'ensemble du Québec et pour l'ensemble du Québec en 1996

	A	B	C	D	E	F	G	Total
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	28,5 %	20,7 %	15,7 %	5,2 %	19,6 %	4,5 %	5,8 %	100,0 %
Bas-Saint-Laurent	23,2 %	18,4 %	18,2 %	5,9 %	21,4 %	5,4 %	7,6 %	100,0 %
Québec	14,8 %	14,4 %	19,2 %	4,7 %	23,9 %	8,0 %	15,1 %	100,0 %
Chaudière-Appalaches	21,7 %	18,1 %	19,0 %	5,9 %	22,2 %	5,1 %	8,1 %	100,0 %
Estrie	19,6 %	19,2 %	17,0 %	5,1 %	21,9 %	6,4 %	10,8 %	100,0 %
Montérégie	16,3 %	18,2 %	18,8 %	4,4 %	23,7 %	7,7 %	10,8 %	100,0 %
Montréal	17,7 %	[illegible]	14,8 %	2,8 %	20,3 %	11,2 %	18,5 %	100,0 %
Laval	15,5 %	[illegible]	18,6 %	4,2 %	24,5 %	9,3 %	11,8 %	100,0 %
Laurentides	17,5 %	20,1 %	19,2 %	5,0 %	22,6 %	7,0 %	8,4 %	100,0 %
Lanaudière	18,6 %	20,2 %	20,2 %	4,8 %	23,5 %	5,8 %	6,7 %	100,0 %
Outaouais	16,5 %	19,9 %	16,1 %	3,9 %	22,0 %	8,3 %	13,3 %	100,0 %
Abitibi-Témiscamingue	23,2 %	22,8 %	15,9 %	5,7 %	19,5 %	5,7 %	7,2 %	100,0 %
Mauricie	19,8 %	17,2 %	18,8 %	5,3 %	23,9 %	6,4 %	8,5 %	100,0 %
Centre-du-Québec	22,0 %	20,1 %	17,7 %	6,2 %	22,5 %	4,8 %	6,7 %	100,0 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	17,2 %	18,9 %	18,7 %	7,8 %	23,2 %	6,0 %	8,2 %	100,0 %
Côte-Nord	21,6 %	21,2 %	17,2 %	5,7 %	23,5 %	4,5 %	6,4 %	100,0 %
Nord-du-Québec	25,1 %	25,5 %	12,3 %	5,0 %	21,4 %	4,0 %	6,7 %	100,0 %
Mauricie–Bois-Francs	20,8 %	18,5 %	18,3 %	5,7 %	23,3 %	5,7 %	7,7 %	100,0 %
Côte-Nord et Nord-du-Québec	22,4 %	22,3 %	16,0 %	5,5 %	23,0 %	4,4 %	6,5 %	100,0 %
Montérégie–Montréal–Laval-Laurentides-Lanaudière	17,2 %	16,8 %	17,2 %	3,8 %	22,2 %	9,1 %	13,7 %	100,0 %
L'ensemble du Québec	18,1 %	17,4 %	17,5 %	4,5 %	22,3 %	8,0 %	12,2 %	100,0 %

A Niveau inférieur à la 9e année
B De la 9e à la 13e année sans certificat d'études secondaires
C De la 9e à la 13e année avec certificat d'études secondaires
D Certificat ou diplôme d'une école de métiers
E Autres études non universitaires seulement
F Études universitaires sans baccalauréat ou diplôme supérieur
G Études universitaires avec baccalauréat ou diplôme supérieur

Source : Statistique Canada, Recensement 1996.

TABLEAU 18

Inscriptions à temps plein et à temps partiel à la formation générale dans le secteur des adultes des commissions scolaires, selon l'âge au 30 septembre (toutes sources de financement)

	Hommes				Femmes				Ensemble			
	19 ans et moins		20 ans et plus		19 ans et moins		20 ans et plus		19 ans et moins		20 ans et plus		Total	
	Nombres	%	Nombres	%	Nombres	%	Nombres	%	Nombres	%	Nombres	%	Nombres	%
1989-1990	12 980	27,8 %	33 653	72,2 %	11 038	19,0 %	47 196	81,0 %	24 018	22,9 %	80 849	77,1 %	104 867	100,0 %
1990-1991	15 922	26,7 %	43 677	73,3 %	12 894	19,7 %	52 621	80,3 %	28 816	23,0 %	96 298	77,0 %	125 114	100,0 %
1991-1992	Nd	nd	Nd	nd	Nd	nd	Nd	nd	Nd	nd	Nd	nd	Nd	nd
1992-1993	22 631	23,0 %	75 600	77,0 %	16 160	17,8 %	74 650	82,2 %	38 791	20,5 %	150 250	79,5 %	189 041	100,0 %
1993-1994	30 173	30,2 %	69 886	69,8 %	20 604	22,6 %	70 610	77,4 %	50 777	26,5 %	140 496	73,5 %	191 273	100,0 %
1994-1995	33 926	32,8 %	69 415	67,2 %	23 858	24,7 %	72 859	75,3 %	57 784	28,9 %	142 274	71,1 %	200 058	100,0 %
1995-1996	37 346	33,5 %	74 274	66,5 %	26 698	26,6 %	73 632	73,4 %	64 044	30,2 %	147 906	69,8 %	211 950	100,0 %
1996-1997	38 166	36,7 %	65 785	63,3 %	27 327	28,9 %	67 313	71,1 %	65 493	33,0 %	133 098	67,0 %	198 591	100,0 %
1997-1998	31 470	36,5 %	54 783	63,5 %	23 963	29,5 %	57 210	70,5 %	55 433	33,1 %	111 993	66,9 %	167 426	100,0 %
1998-1999	32 226	38,2 %	52 217	61,8 %	24 029	30,5 %	54 751	69,5 %	56 255	34,5 %	106 968	65,5 %	163 223	100,0 %

Nd : Données non disponibles.
Source : MEQ, Statistiques de l'éducation, éditions 1992 à 2000.

TABLEAU 19

Proportion des montants alloués pour la recherche selon le domaine de recherche – 1988-1989 à 1998-1999

	1988-89	%	1989-90	%	1990-91	%	1991-92	%	1992-93	%	1993-94	%
A	89 510 296	27,8	121 286 585	30,2	141 466 301	31,0	189 437 426	33,4	271 136 738	41,3	242 363 572	38,2
B	94 169 294	29,2	101 820 862	25,3	114 332 217	25,0	142 711 957	25,1	142 270 406	21,7	144 712 882	22,8
C	71 351 836	22,1	82 037 011	20,4	91 184 297	19,9	121 075 336	21,3	122 266 062	18,6	124 311 650	19,6
D	31 268 301	9,7	35 550 869	8,8	39 514 040	8,6	42 972 507	7,5	43 984 969	6,7	44 361 901	7,0
E	5 690 232	1,7	7 198 535	1,7	6 732 239	1,4	6 784 963	1,1	6 864 733	1,0	6 936 689	1,0
F	2 587 183	0,8	2 718 279	0,6	3 431 876	0,7	3 498 488	0,6	3 508 295	0,5	3 274 860	0,5
G	4 455 256	1,3	6 093 136	1,5	6 039 306	1,3	7 403 365	1,3	9 079 527	1,3	7 983 369	1,2
H	11 383 901	3,5	12 401 604	3,0	12 593 692	2,7	15 368 832	2,7	15 525 392	2,3	17 382 547	2,7
I	1 030 454	0,3	1 484 132	0,3	1 884 353	0,4	1 916 705	0,3	1 755 298	0,2	1 647 289	0,2
J	1 883 549	0,5	2 243 695	0,5	3 693 141	0,8	3 473 497	0,6	5 302 885	0,8	3 160 329	0,4
K	8 104 652	2,5	28 533 786	7,1	35 352 026	7,7	31 768 695	5,6	33 271 489	5,0	36 714 210	5,8
Total	*321 434 954*	*100,0*	*401 368 494*	*100,0*	*456 223 488*	*100,0*	*566 411 771*	*100,0*	*654 965 794*	*100,0*	*632 849 298*	*100,0*

	1994-95	%	1995-96	%	1996-97	%	1997-98	%	1998-99	%
A	200 257 788	34,1	204 519 713	34,8	218 523 085	36,0	228 336 912	37,7	252 692 574	38,2
B	136 240 282	23,2	139 729 454	23,7	150 028 448	24,7	148 756 988	24,6	162 738 280	24,6
C	120 654 076	20,5	121 788 776	20,7	113 373 743	18,6	103 771 383	17,1	114 858 381	17,3
D	46 074 459	7,8	42 026 322	7,1	44 689 964	7,3	44 290 346	7,3	48 091 043	7,2
E	7 258 262	1,2	5 775 984	0,9	6 210 730	1,0	6 306 400	1,0	6 321 253	0,9
F	2 866 715	0,4	3 309 306	0,5	4 094 288	0,6	3 124 153	0,5	2 701 094	0,4
G	9 212 614	1,5	8 936 348	1,5	11 220 144	1,8	9 882 308	1,6	9 738 648	1,4
H	19 133 041	3,2	17 902 579	3,0	14 418 408	2,3	14 914 749	2,4	16 062 975	2,4
I	1 969 838	0,3	1 731 233	0,2	1 623 843	0,2	1 245 400	0,2	1 726 641	0,2
J	3 135 366	0,5	2 569 283	0,4	1 613 185	0,2	1 691 505	0,2	2 723 385	0,4
K	39 795 512	6,7	39 267 493	6,6	41 028 868	6,7	42 169 458	6,9	43 208 959	6,5
Total	*586 597 953*	*100,0*	*587 556 491*	*100,0*	*606 824 706*	*100,0*	*604 489 602*	*100,0*	*660 863 233*	*100,0*

A Sciences de la santé
B Sciences pures
C Sciences appliquées
D Sciences humaines
E Lettres
F Droit
G Sciences de l'éducation
H Sciences de l'administration
I Arts
J Plurisectoriel
K Non applicable

Source : MEQ : SIRU, 2001

ANNEXE 2
LE RÔLE ET LES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT EN ÉDUCATION : UN RAPPEL DE POSITIONS ANTÉRIEURES DU CONSEIL

De par son mandat d'organisme consultatif auprès de l'État en ce qui concerne l'évolution du système éducatif québécois, le Conseil supérieur de l'éducation est appelé à développer une vision du rôle de l'État en éducation et des pouvoirs et responsabilités qui incombent de façon plus spécifique au ministère de l'Éducation. Depuis près de 40 ans, il s'efforce de cerner, dans le cadre de ses rapports et avis au ministre de l'Éducation, la « mouvance » de la société afin d'élaborer une représentation réaliste et prospective des besoins et des attentes auxquels doit répondre le système éducatif pour réaliser pleinement la mission qui lui est impartie. Dans le présent chapitre, le Conseil veut rappeler quelques-uns des propos qu'il a tenus sur la place de l'État en éducation et sur la nécessité d'un plus grand partage des pouvoirs et responsabilités de celui-ci avec ses divers partenaires sociaux.

Quelques assertions du Conseil sur le rôle de l'État en éducation

La présente section du rapport a pour but de rappeler un certain nombre d'éléments qu'il apparaît important au Conseil d'avoir en mémoire pour traiter de la problématique de son rapport annuel. Un bref retour sur les propos qu'il a déjà tenus sur le rôle et les responsabilités de l'État en éducation – dans le cadre de certains de ses rapports antérieurs – permet de dégager une préoccupation constante pour une responsabilisation accrue du milieu éducatif dans la réalisation de la mission éducative dévolue aux établissements d'enseignement sur le territoire québécois. Loin de nier l'impact positif qu'a eu la centralisation sur la mise en place d'un système éducatif de qualité, le Conseil a cependant cru bon d'inviter l'État, depuis un bon nombre d'années, à faire davantage confiance aux acteurs de l'éducation en se délestant d'une partie de ses pouvoirs et responsabilités afin de permettre, notamment, une meilleure réponse locale à la diversité des besoins et des attentes de la collectivité, de façon à favoriser la réussite éducative du plus grand nombre.

1.1
Un souci persistant d'évolution du rôle de l'État en éducation

Au fil des ans, le Conseil s'est prononcé à maintes reprises sur le rôle que l'État et ses divers partenaires sont appelés à jouer en éducation, dans le cadre de ses avis et de ses rapports annuels sur l'état et les besoins de l'éducation[1]. De façon plus spécifique, cependant, ce thème a fait l'objet de deux rapports annuels qui ont abordé cette problématique sous des angles complémentaires : d'abord, lors d'une réflexion sur la nécessité d'un autre modèle de gestion en éducation[2] (1991-1992), suivie, quelques années plus tard, d'une prise de position en faveur d'un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation[3] (1995-1996). Ces deux rapports constituent, en quelque sorte, une suite logique à celui que le Conseil avait publié, en 1986-1987, sur l'importance du rôle de chaque établissement pour assurer la qualité de l'éducation[4].

Dans *La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle*, en 1991-1992, le Conseil s'intéresse à la gestion institutionnelle de l'éducation et invite l'ensemble des gestionnaires ministériels et institutionnels à délaisser les modèles de gestion bureaucratique et hiérarchique pour « se référer à un autre modèle plus convivial, plus efficace, plus ouvert et mieux adapté aux exigences éducatives et aux valeurs sociales de la société postindustrielle ».

Quatre ans plus tard, considérant que l'évolution des pratiques de gestion est intimement liée au pouvoir dont dispose effectivement le gestionnaire dans l'exercice de ses responsabilités et à la façon dont l'État perçoit et assume ses propres responsabilités à l'égard de la mission du système éducatif et accepte de les partager avec ses partenaires sociaux, le Conseil consacre son rapport annuel 1995-1996 à une réflexion qui pose les balises *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation*. À cette occasion, le Conseil s'efforce de « voir comment s'articulent réciproquement l'action et le pouvoir d'initiative pédagogiques, l'action et le pouvoir d'initiative des organisations et des établissements, [...] l'action de l'administration publique et la responsabilité de l'État ». Aux fins de réalisation de la mission dévolue au système éducatif par l'ensemble de la société, dans le contexte d'une décentralisation accrue des pouvoirs de l'État, le Conseil soulève l'importance du pilotage stratégique de l'éducation par l'État.

Pour enrichir ou asseoir la réflexion du Conseil sur l'évolution souhaitée du rôle de l'État en éducation, deux autres rapports annuels peuvent également être mis à contribution.

Vers la maîtrise du changement en éducation[5] a été l'occasion pour le Conseil, en 1994-1995, de s'interroger sur l'importance du changement continu en éducation et sur ses conditions de réussite, dans un contexte où il associait cette réussite au rôle et aux responsabilités assumées par l'État en la matière –

1. Voir, à cet égard, son Avis au ministre préparé à l'occasion de la tenue des États généraux sur l'éducation en 1995 : Conseil supérieur de l'éducation, *Pour la réforme du système éducatif. Dix années de consultation et de réflexion*, Avis au ministre de l'Éducation, 1995.
2. Conseil supérieur de l'éducation, *La gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle*, Rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation, 1992.
3. Conseil supérieur de l'éducation, *Pour un nouveau partage des pouvoirs et responsabilités en éducation*, Rapport annuel 1995-1996 sur l'état et les besoins de l'éducation, 1996.
4. Conseil supérieur de l'éducation, *La qualité de l'éducation : un enjeu pour chaque établissement*, Rapport annuel 1986-1987 sur l'état et les besoins de l'éducation, 1987.
5. Conseil supérieur de l'éducation, *Vers la maîtrise du changement en éducation*, Rapport annuel 1994-1995 sur l'état et les besoins de l'éducation, 1995.

notamment en ce qui a trait au pilotage du changement –, mais surtout dans l'optique où il importe que l'État intervienne en lien avec ses partenaires. Le Conseil y observait que « l'État ne peut pas se détacher de toute responsabilité directe ou indirecte à l'égard du changement en éducation », tout en précisant qu'il importe « que chaque changement lancé à grande échelle renforce au palier des établissements la capacité durable d'assumer et de maîtriser le changement ».

En 1998-1999, dans la foulée des réformes amorcées à la suite des États généraux sur l'éducation et d'un effort de décentralisation des pouvoirs et des responsabilités de l'État vers les établissements, le Conseil aborde l'épineuse question de l'évaluation institutionnelle. *L'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement*[6] sera, pour le Conseil, l'occasion d'affirmer que « l'État et ses partenaires en éducation ont le devoir social d'exercer une veille constante sur la capacité du système à bien remplir la mission éducative que la société lui confie », estimant que l'évaluation institutionnelle « sert également d'assise à une prise de décision éclairée sur les orientations à donner, les corrections à apporter localement et à l'échelle du système » pour un pilotage efficace de l'éducation sur l'ensemble du territoire.

1.2 L'État centralisateur, une étape nécessaire

Tout en ayant prôné depuis plusieurs années la nécessité d'une décentralisation des pouvoirs et responsabilités de l'État vers les acteurs locaux, le Conseil ne souhaite en aucune façon occulter ou minimiser l'importance qu'a eue la centralisation dans le développement du système éducatif québécois, ni ne met en doute la pertinence d'en conserver certains aspects. Comme il le soulignait en 1991-1992, les responsabilités dévolues au ministère de l'Éducation au moment de sa création visaient à répondre aux idéaux démocratiques mis de l'avant dans le rapport Parent, afin d'instaurer un système d'éducation public et accessible. On avait alors donné « l'aval à une optique centralisatrice sur le plan des orientations et du financement, dans le but d'harmoniser les initiatives de tous les milieux et de réduire les disparités entre ceux-ci ».

Les effets de la centralisation bureaucratique qui en a découlé ne sont pas que négatifs, rappelait le Conseil. Le milieu éducatif y a gagné en efficacité et en professionnalisme et l'uniformité recherchée par la centralisation peut être associée positivement à une plus grande équité dans l'accès à des services d'éducation de qualité sur tout le territoire québécois.

1.3 Des changements sociaux qui invitent à « faire autrement »

Il est particulièrement intéressant de constater que bien des caractéristiques que l'on attribue à la société actuelle pour justifier les changements souhaités dans les modèles d'intervention de l'État en éducation étaient déjà évoquées il y a une dizaine d'années.

C'est ainsi qu'en 1991-1992, le Conseil parlait des défis importants que devait relever l'éducation alors que se produisaient des transformations majeures sur les plans politique, économique, social et culturel. Il était impératif, disait-il, de trouver de nouveaux équilibres et d'amorcer un changement de paradigme pour passer de l' « administration des choses » au « gouvernement des personnes ». Le Conseil faisait également référence à l'institution scolaire relativement aux « attentes aussi nombreuses que contradictoires relatives à l'ampleur et au volume de responsabilités qu'on souhaite lui voir adopter et aux résultats qu'on désire lui voir atteindre ». Devant les compressions budgétaires imposées au début des années 1980 et l'ère de rationalisation des choix qui avait suivi, on regrettait qu'il faille trop souvent composer avec une tendance à penser « budget » parfois même avant de penser « services éducatifs ». On s'inquiétait « de la perte du sens des valeurs, de la montée de la violence et du chômage, de la conservation et du partage équitable des ressources entre les groupes et les individus, [...] sur la capacité des personnes et des institutions à relever les défis d'une société en profonde mutation » et on se référait à l'émergence de la société du savoir[7], soulignant que « les États devront fonder leur idée de la modernisation sur une nouvelle représentation des conditions du développement. Ils auront à opérer des recentrages importants dans leurs missions, leurs activités et leur administration[8] ».

En 1995-1996, c'est l'enracinement social de l'éducation qui émerge comme une préoccupation importante du Conseil alors qu'il observe que l'environnement social appelle « l'État à assumer un rôle démocratique de plus en plus exigeant. L'État doit, disait le Conseil, d'un côté, « refaire du social » dans un contexte économique qui assure de moins en moins l'intégration sociale. Il doit, de l'autre côté, contribuer à renforcer les multiples appartenances qui se déploient dans la société civile. »

Ce sont là des constats et des préoccupations qui apparaissent toujours d'actualité au regard de la réflexion actuelle du Conseil sur le rôle de l'État en éducation.

6. Conseil supérieur de l'éducation, *L'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement*, Rapport annuel 1998-1999 sur l'état et les besoins de l'éducation, 1999.

7. En référence à l'ouvrage de Peter Drucker : Les nouvelles réalités : de l'État-providence à la société du savoir, 1989.

8. Le Conseil faisait alors référence à un colloque de l'Office des ressources humaines sur la gestion des États modernes, tenu en février 1992.

1.4
Le caractère distinctif de l'éducation et de sa gestion

Chaque fois qu'il est intervenu pour inviter l'État à modifier ses modalités d'intervention en éducation de façon à tenir compte non seulement de la transformation de la société, mais aussi de l'évolution des pratiques de gestion dans le secteur privé, le Conseil a cependant toujours insisté pour reconnaître le caractère distinctif de l'activité éducative et de sa gestion et pour recommander la plus grande prudence dans l'adoption des pratiques de gestion du secteur privé. C'est ainsi qu'il lui apparaît essentiel de « reconnaître le caractère public de la mission dont elle [l'éducation] a charge, le caractère humain des activités auxquelles elle se consacre et le caractère ouvert de l'espace d'intervention qu'elle occupe[9] ».

Il lui apparaissait également important de souligner à quel point, en éducation, il faut composer avec des « attentes aussi nombreuses que contradictoires relatives à l'ampleur et au volume de responsabilités qu'on souhaite lui [l'institution scolaire] voir adopter et aux résultats qu'on désire lui voir atteindre[10] ». Le Conseil rappelait aussi que le ministère de l'Éducation n'est pas seul en cause dans la gestion de l'éducation et qu'il lui faut tenir compte « de prescriptions émanant de politiques, ententes ou règles commandées par les autres missions de l'État », mentionnant entre autres les liens obligés avec d'autres ministères, commissions ou offices. Il reconnaissait qu'il est parfois difficile d' « articuler l'ensemble des dispositions dans le respect de la mission éducative, articulation qui dépasse le seul arrimage technique[11] ». À cela, le Conseil ajoutait, toujours pour préciser à quel point la gestion de l'éducation est une activité complexe, comparée à la gestion d'une entreprise : « En même temps que l'on vise la précision de la fonction spécifique de l'institution scolaire, il y a lieu de s'entendre aussi sur la contribution des autres partenaires sociaux dans les réponses à apporter aux besoins des populations étudiantes, lesquels dépassent largement le cadre strictement éducatif[12] »

Le Conseil a généralement convenu que la spécificité du secteur de l'éducation ne peut facilement s'accommoder des modalités de gestion et de fonctionnement aptes à assurer une plus grande productivité et de meilleures performances aux entreprises du secteur privé, quelle que soit leur taille ou la nature de leurs activités. Le temps est-il venu de réaffirmer la pertinence d'un tel constat ?

1.5
Des principes et des valeurs souvent réitérés

L'éducation n'étant pas un bien privé mais un bien public, qui doit concilier la mémoire du passé, la réponse aux besoins du présent et la préparation à une société en devenir dont personne ne peut prédire ce qu'elle sera (si ce n'est qu'elle risque d'être de plus en plus complexe), le Conseil a toujours jugé important que toute décision concernant son amélioration et son évolution s'appuie sur des principes et des valeurs reconnus et acceptés par la collectivité.

Le fait que l'éducation soit considérée comme un bien public, donc appartenant à tous et à personne en particulier, est déjà un premier principe sur lequel le Conseil a constamment insisté dans ses propos. Quand il a traité du partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation, il a également retenu le principe de subsidiarité comme un élément devant guider ce partage entre l'État et ses divers partenaires éducatifs et sociaux : l'État ne devrait assumer que les responsabilités qu'aucun autre partenaire ne pourrait assumer avec davantage de succès, eu égard au principe fondamental de recherche de l'équité sociale dans l'offre d'une éducation de qualité accessible à tous. Le bien-fondé de cette offre d'éducation pour répondre aux besoins et aux attentes de la société, dans un objectif de cohérence à travers le territoire, dans les divers établissements et ordres d'enseignement, constituent également des valeurs ou des principes que le Conseil a mis de l'avant dans son discours sur l'éducation, au fil des ans. Dans ce même rapport, le Conseil insistait également sur les valeurs à promouvoir à tous les paliers du système, en matière de gestion de l'éducation : la responsabilisation, la coresponsabilité, la concertation et le partenariat. En traitant de l'évaluation institutionnelle, quelques années plus tard, le Conseil a jugé que la responsabilisation des acteurs de l'éducation et l'imputabilité de leurs actes étaient indissociables.

1.6
Des attentes manifestées à l'État en matière d'éducation

En 1991-1992, le Conseil exprimait son insatisfaction devant un « appareil administratif devenu centralisateur, contrôleur et démobilisateur, tant il a favorisé et même promu des pratiques axées sur la mécanique des opérations et le respect de règles au détriment de l'engagement des acteurs ». Il notait « le manque de souplesse dans l'interprétation des visées d'équité et de cohésion et la difficulté d'en concilier l'esprit avec les besoins particuliers des

9. *La gestion de l'éducation...* *op. cit.*, p. 11.
10. *Ibid.*, p. 13.
11. *Ibid.*, p. 17 et 18.
12. *Ibid.*, p. 30.

milieux », « la lenteur excessive de réaction du système à effectuer les changements qui s'imposent » et « l'éloignement du système par rapport aux réalités pédagogiques vécues des établissements[13] ». Avec les réformes en cours, notamment depuis la tenue des États généraux sur l'éducation, certaines de ces critiques du Conseil devraient s'avérer caduques, à court ou à moyen terme. Il n'est pas certain, cependant, que soit en voie de se régler la difficulté du système éducatif à réagir rapidement, dans son ensemble, aux besoins et aux attentes qui résultent de l'évolution de la société, ni que la chose soit tout simplement possible à l'échelle du système.

Pour mieux baliser sa réflexion, il apparaît utile au Conseil de rappeler le plus succinctement possible quelques-unes des attentes qu'il a manifestées à l'État, au cours des dix dernières années, en ce qui a trait à son rôle en éducation :

- « La réponse aux nouveaux besoins éducatifs requiert d'abord que la gestion se préoccupe de l'adaptation de la mission éducative. [...] le modèle dominant se montre peu ouvert à la prospective et plutôt impuissant vis-à-vis des réajustements de parcours à effectuer[14]. »
- « Il faut réduire au strict nécessaire la forme de commandement par les directives et en privilégier une autre basée sur les intérêts partagés et les buts communs. [...] Une gestion par la culture est celle qui respecte l'autonomie de chacun, tout en faisant partager des visées communes au regard des orientations à poursuivre et des résultats à atteindre[15]. » Le Conseil avait préalablement convenu que « le gouvernement par la culture est finalement le seul capable de rassembler les visions, de coordonner efficacement les actions et de favoriser la recherche de solutions ajustées aux problèmes réels[16] ».
- « Il y a lieu d'assurer le maintien d'un niveau de ressources substantielles en éducation pour garantir la réalisation de la mission, mais aussi de situer l'éducation parmi l'ensemble des priorités sociales. » Le Conseil soulignait également « l'importance de voir dans l'éducation l'un des leviers essentiels pour l'épanouissement des individus et le développement de la collectivité[17]. »
- « Un appel à l'État à travailler autrement avec ses partenaires, à refuser la fracture sociale »; dans cette foulée, le Conseil citait l'affirmation suivante d'un penseur : « L'État [...] ne peut pas oublier qu'il est responsable, en dernière instance, de la survie des valeurs de la communauté[18]. »
- « L'État est [...] invité à promouvoir, dans ses façons de faire et dans la conception de ses diverses politiques sociales ou économiques, les valeurs, attitudes et compétences qu'il demande au système éducatif de développer dans l'école[19]. »
- « L'État doit assumer un certain niveau de régulation dans les orientations et les contenus de l'éducation pour assurer la cohérence du système éducatif et faire en sorte que l'éducation témoigne d'un projet social auquel souscrit l'ensemble de la population et des établissements[20]. »

1.7 Le rôle de l'État en éducation

Dans l'une ou l'autre de ses publications, mais surtout dans le cadre de ses rapports annuels sur l'état et les besoins de l'éducation, le Conseil s'est déjà prononcé sur le rôle de l'État et de son ministère de l'Éducation dans ce secteur particulier des services publics. Il ne serait pas nécessairement approprié de reprendre, ici, chacune des opinions émises par le Conseil, d'autant qu'elles reflètent souvent des points de vue en lien avec une réflexion menée sur un thème spécifique. Toutefois, le Conseil croit néanmoins utile, dans le contexte d'un rapport annuel qui porte expressément sur le rôle de l'État en éducation, de rappeler certaines de ses positions à cet égard, non pour en faire des vérités à réitérer, mais plutôt pour en revoir l'essence à la lumière d'une réflexion nouvelle et ciblée sur ce sujet.

C'est dans son rapport sur l'évaluation institutionnelle[21] que le Conseil a le plus récemment synthétisé et formulé sa perception du rôle de l'État en éducation. Affirmant que l'éducation constitue un gage de cohésion et d'équité sociales, il soulignait que les orientations que l'État imprime au système éducatif sont « le reflet d'un projet de société global qui doit s'actualiser dans chaque établissement, en fonction de l'environnement social, culturel et économique qui lui est propre ». Il revient donc à l'État, disait-il, de « délimiter clairement les grands enjeux de l'éducation, globalement et pour chacun des ordres ou secteurs d'enseignement – sans négliger d'en faire la diffusion et la promotion, afin que la mission éducative locale s'appuie sur une définition claire des objectifs de l'éducation à l'échelle nationale –, faire connaître clairement ses attentes et s'assurer que le milieu met en œuvre les moyens nécessaires pour y répondre, fournir les outils nécessaires pour aider les milieux à mieux comprendre leur réalité (celle de leurs établissements comme celle de leur environnement), encourager la concertation des acteurs éducatifs, baliser la reddition de comptes ».

Le Conseil ajoutait : « C'est à l'État qu'incombe la responsabilité politique et morale d'assurer l'égalité des chances à travers une éducation de qualité pour tous, dans un système éducatif cohérent à l'échelle du territoire et compatible avec ceux des sociétés comparables. [...] C'est en fonction de ses responsa-

13. *La gestion de l'éducation...*, p. 22.
14. *Ibid.*, p. 26.
15. *Ibid.*, p. 31.
16. *Ibid.*, p. 28.
17. *Ibid.*, p. 36.
18. *Ibid.*
19. *Éduquer à la citoyenneté*, Rapport annuel 1997-1998 sur l'état et les besoins de l'éducation, 1998, p. 84.
20. *L'évaluation institutionnelle en éducation..., op. cit.*, p. 25.
21. *Ibid.*, p. 46, 60, 81 et 82.

bilités de cohésion et de cohérence que l'État doit assumer le pilotage du système éducatif (ou sa gestion concertée). [...] C'est essentiellement l'État qui peut assurer, par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation – en concertation avec les acteurs et partenaires concernés – la cohérence du système éducatif, en préciser les grands objectifs à l'échelle nationale, estimer l'ensemble des progrès accomplis, identifier les ajustements nécessaires et allouer les ressources de manière équitable. »

Préalablement, dans son rapport sur le partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation[22], le Conseil avait reconnu à l'État les responsabilités suivantes : promouvoir et préserver le statut de priorité sociale de l'éducation; clarifier constamment et proclamer les grandes visées auxquelles les réseaux éducatifs doivent se rattacher; assumer une capacité et une volonté de coordination entre pôles d'initiative relativement autonomes; piloter le système éducatif, c'est-à-dire fixer les buts à atteindre, l'assurer d'une unité de stratégie sur laquelle pourra s'appuyer la diversité des méthodes et des expérimentations, en assurer la cohésion et la cohérence, apprécier les résultats obtenus, afin de vérifier que le système dans son ensemble maintient bien le cap qu'il s'est fixé, quelle que soit la diversité des façons de faire.

En somme, on peut constater, à la lecture des sections précédentes rappelant certaines demandes faites à l'État, au ministre de l'Éducation ou à son ministère au cours des dix dernières années, que le rôle de l'État couvre un vaste champ de responsabilités. On lui demande, selon les problématiques traitées et selon l'ordre ou le secteur d'enseignement, de financer, d'orienter, de soutenir, d'épauler, d'intervenir, de former, d'animer, de sensibiliser, de promouvoir, d'assurer la concertation, la recherche et le développement, de diffuser de l'information, bref, d'être très présent dans le milieu éducatif (par les ressources financières, humaines et matérielles dont il dispose) tout en laissant de plus en plus d'autonomie aux acteurs de première ligne.

22. *Pour un nouveau partage des pouvoirs...*, p. 66-68

ANNEXE 3
LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES CONSULTÉS

Lors d'activités du Conseil
Conférenciers invités :

Assemblée plénière de juin 2000 :

M. Claude **Corbo**
professeur – Département de sciences politiques – Université du Québec à Montréal

M. Norman **Henchey**
professeur émérite – Université McGill

Tables rondes :

M. Pierre **Fortin**
professeur – Département d'économie – Université du Québec à Montréal

M. Simon **Langlois**
professeur – Département de sociologie – Université Laval

M. Pierre **Lucier**
président – Université du Québec

M. Christian **Robitaille**
président – Fédération étudiante universitaire du Québec

Lors d'activités du comité du rapport annuel
Rencontres avec :

M. Marc-André **Deniger**
professeur – Faculté des sciences de l'éducation – Université Laval

M. André **Martin**
consultant

M. Claude **Montmarquette**
professeur – Département de sciences économiques – Université de Montréal

Consultations réalisées par la permanence

M. Antoine **Baby**
professeur à la retraite – éducation – Université Laval

M. Normand **Baillargeon**
professeur – éducation – Université du Québec à Montréal

M^me^ Vivian **Barbot**
présidente – Fédération des femmes du Québec

M^me^ Lise **Bissonnette**
présidente-directrice générale – Grande Bibliothèque du Québec

M. Pierre **Beaulne**
conseiller – Centrale des syndicats du Québec

M. Gaëtan **Boucher**
président-directeur général – Fédération des cégeps

M. André **Caron**
président – Fédération des commissions scolaires

M. Pierre **Emery**
président sortant – Association montréalaise des directions d'établissements scolaires

M^me^ Francine **Forget**
directrice de la recherche – Fédération des cégeps

M. Jean-Paul **Gagné**
directeur – Journal Les Affaires

M^me^ Madeleine **Gauthier**
directrice – Observatoire des jeunes – INRS-Urbanisation-Culture-Société

M. Don **Hastings**
vice-président – Association des administrateurs des écoles anglaises

M. Shane **Lathburn**
président – Association des administrateurs des écoles anglaises du Québec

M^me^ Anne **Le Bel**
vice-présidente – Planification stratégique et communications – Conseil du patronat du Québec

M. Richard **Martineau**
rédacteur en chef – Journal Voir – Montréal

M. Jean Luc **Migué**
économiste – Institut économique de Montréal

M^me^ Louise **Miller**
conseillère syndicale en formation – Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

M. Réjean **Morel**
directeur général – Fédération des commissions scolaires

M^me^ Monique **Richard**
présidente – Centrale des syndicats du Québec

M. Guy **Rocher**
professeur – Centre de recherche de droit public – Université de Montréal

M. Serge **Rodrigue**
président – Association québécoise du personnel de direction des établissements scolaires

M. Claude **Ryan**
ex-ministre de l'Éducation au gouvernement du Québec

M. Gilles **Taillon**
président – Conseil du patronat du Québec

M. Jean-Claude **Tardif**
conseiller – Centrale des syndicats du Québec

Membres de la Crépuq :

M. Gilbert **Dionne**
recteur par intérim – Université du Québec à Montréal

M^me^ Janyne M. **Hodder**
principale et vice-chancelière – Université Bishop's

M. Robert **Lacroix**
recteur – Université de Montréal

M. Jack **Lighstone**
vice-recteur à l'enseignement et à la recherche – Université Concordia

M. Pierre **Lucier**
président – Université du Québec

M^me^ Anne **Marrec**
directrice générale – Télé-Université

M. Pierre **Reid**
recteur – Université de Sherbrooke

M. Bernard **Shapiro**
principal et vice-chancelier – Université McGill

M. François **Tavenas**
recteur – Université Laval

M. Jean-Marie **Toulouse**
directeur – École des Hautes Études Commerciales

Liste des organismes qui ont déposé un mémoire au Conseil

Association canadienne d'éducation des adultes des universités de langue française
(ACDEAULF)

Association des collèges privés du Québec
(ACPQ)

Chambre de commerce du Québec
(CCQ)

Commission des partenaires du marché du travail
(CPMT)

Confédération des syndicats nationaux
(CSN)

Conseil interprofessionnel du Québec
(CIQ)

Consortium régional de recherche en éducation
(CRRE)

Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente
(FAEUQ)

Fédération des comités de parents de la province de Québec
(FCPPQ)

Fédération étudiante collégiale du Québec
(FECQ)

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université
(FQPPU)

Institut canadien d'éducation des adultes
(ICEA)

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec
(MEPACQ)

Conseil supérieur de l'éducation
MEMBRES

Céline SAINT-PIERRE
Présidente

Rachida AZDOUZ
Responsable
Programme en relations interculturelles
Faculté d'éducation permanente
Université de Montréal

Luc BOUVIER
Professeur de français
Collège de l'Outaouais

Robert CÉRÉ
Directeur
École secondaire Marie-Anne
Commission scolaire de Montréal

Édith CÔTÉ
Professeure agrégée
Faculté des sciences infirmières
Université Laval

Marthe COUTURE
Directrice adjointe
Centre de formation professionnelle Riverside Park
Commission scolaire Lester-B.-Pearson

Miranda D'AMICO
Directrice
Programme de maîtrise en étude du développement de l'enfant
Professeure agrégée
Université Concordia

David D'ARISSO
Étudiant à la maîtrise en éducation
Assistant de recherche
Université du Québec à Montréal

Sophie DORAIS
Conseillère pédagogique
Centre collégial de formation à distance
Collège de Rosemont

Hélène DUMAIS
Enseignante
École primaire Jacques-Buteux
Commission scolaire du Chemin-du-Roy

Pierre HARRISON
Directeur des études
Cégep du Vieux-Montréal

Linda JUANÉDA
Directrice
École des Pins
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles

Claude LESSARD
Professeur titulaire
Faculté des sciences de l'éducation
Université de Montréal

Aline LÉTOURNEAU
Directrice
Centre d'éducation des adultes de Bellechasse
Commission scolaire de la Côte-du-Sud

Eustathia MANIATIS
Directrice
École primaire Crestview
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier

Denis MÉNARD
Directeur
Groupe développement et partenariat
Directeur
Centre collégial de transfert technologique en matériaux composites
Cégep de Saint-Jérôme

Raymond MÉNARD
Conseiller
Municipalité de Plaisance
Membre du conseil d'administration
Régie régionale de la Santé et des Services sociaux de l'Outaouais

Jean-Pierre RATHÉ
Directeur
Service de l'éducation des adultes
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys

Pâquerette SERGERIE
Comité de parents
Commission scolaire des Chic-Chocs

Marc ST-PIERRE
Coordonnateur
Services à l'enseignement
Fédération des établissements d'enseignement privés

Brigitte TANGUAY
Coordonnatrice
Formation au corporatif
Alcan inc.

Michel TOUSSAINT
Directeur général à la retraite
Cégep de La Pocatière

MEMBRE ADJOINT D'OFFICE

André VÉZINA
Sous-ministre
Ministère de l'Éducation

SECRÉTAIRES CONJOINTES

Claire PRÉVOST-FOURNIER
Josée TURCOTTE

Les personnes suivantes ont participé à la préparation de ce rapport alors qu'elles étaient membres du Conseil durant l'année 2000-2001 :

Aline BORODIAN
Étudiante au M.B.A.
École des Hautes Études Commerciales

Gaston DENIS
Professeur à la retraite
Université de Sherbrooke

Marie-Claude GATINEAU
Directrice des services aux élèves
Commission scolaire English-Montréal

Suzanne GIRARD
Directrice principale
Dotation/équité/recrutement
Banque Nationale du Canada

Bernard LAJEUNESSE
Directeur général
Commission scolaire Pierre-Neveu

Jean LAJOIE
Commissaire
Commission municipale du Québec

Colleen MARRINER AZIZ
Enseignante
École secondaire Riverdale
Commission scolaire Lester-B.-Pearson

Marie Lissa Roy-GUÉRIN
Directrice adjointe
Centre de formation professionnelle Vision-Avenir
Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais

Réjean SIMARD
Maire
Ville de La Baie